



riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2005

riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2005

TILL RIKSDAGEN

Undertecknad, juris licentiat *Riitta-Leena Paunio* var riksdagens justitieombudsman under år 2005. Jag har verkat som justitieombudsman sedan 1.1.2002. Riksdagen utsåg mig 1.12.2005 på nytt till justitieombudsman för en fyraårig mandatperiod som omfattar tiden 1.1.2006–31.12.2009. Under den tid jag sköter denna uppgift är jag tjänstledig från tjänsten som kanslichef för riksdagens justitieombudsmans kansli.

Vicehäradshövding *Ilkka Rautio* verkade som biträdande justitieombudsman fram till 30.9.2005. Han efterträddes av juris doktor *Jukka Lindstedt* som riksdagen 22.9.2005 utsåg till biträdande justitieombudsman för en fyraårig mandatperiod som omfattar tiden 1.10.2005–30.9.2009. Den andra biträdande justitieombudsmannen är vicehäradshövding *Petri Jääskeläinen* som riksdagen 28.2.2006 på nytt utsåg till biträdande justitieombudsman för mandatperioden 1.4.2006–31.3.2010. Jääskeläinen har verkat som biträdande justitieombudsman sedan 1.4.2002. Vid skötseln av denna uppgift är han tjänstledig från sin tjänst som statsåklagare vid Riksåklagarämbetet. Lindstedt är för sin del tjänstledig från sitt tjänsteförhållande på viss tid som lagstiftningsråd vid justitieministeriet.

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

Berättelsen för år 2005, som nu överlämnas till riksdagen, innefattar 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, ett avsnitt om övervakningen av teletvångsmedel samt en redogörelse för laglighetsövervakningen i de olika kategorierna av ärenden.

De allmänna översikterna av de olika kategorierna av ärenden innehåller en redogörelse för frågor som aktualiserats under året, brister som förekommit i myndigheternas verksamhet och vid skötseln av offentliga uppdrag samt justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens ställningstaganden. De allmänna översikterna innehåller dessutom vissa väsentliga uppgifter om genomförda eller planerade lagändringar som är relevanta med avseende på laglighetsövervakningen samt om inspektionsverksamheten.

I enlighet med 109 § 2 mom. i grundlagen överlämnar jag vördsamt till riksdagen berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet år 2005.

Helsingfors den 8.3.2006

Justitieombudsman *Riitta-Leena Paunio*

Kanslichef *Jussi Pajujoja*

INNEHÅLL

Till riksdagen	3	Utländska gäster	34
1. JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN HAR ORDET	11	Möten inom landet	34
Riitta-Leena Paunio	11	Föredrag	35
Borde kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna gottgöras?	11	3. ÖVERVAKNINGEN AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	37
Petri Jääskeläinen	15	Allmänt om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	37
Rättsskyddet för dem som har en intresse-bevakare inom förmyndarverksamheten	15	De grundläggande fri- och rättigheterna	37
Jukka Lindstedt	19	De mänskliga rättigheterna	38
Myndigheternas ökande befogenheter	19	Utgångspunkter för den finska människorättspolitiken	38
2. JUSTITIEOMBUDSMANNA-INSTITUTIONEN ÅR 2005	23	Hänt under året	38
Institutionen, dess ställning och utmaningar	23	Iakttagelser beträffande människorättssituationen i Finland	39
Uppgifter och arbetsfördelning	23	Klagomål mot Finland vid den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna	40
Verksamhetsformer	23	De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom laglighetsövervakningen	41
Inriktningen på de grundläggande fri- och rättigheterna	24	Jämlikheten och diskrimineringsförbudet samt barnets rättigheter (GL 6 §)	41
Arbetsituationen och dess utmaningar	25	Jämlikheten	41
En ställföreträdare för biträdande justitieombudsmannen	26	Diskrimineringsförbudet	42
Verksamheten år 2005	27	Barns rätt till jämlikt bemötande och till medinflytande i frågor som gäller dem själva	43
Klagomål och övriga laglighetsövervakningsärenden	27	Rätten till liv, personlig frihet och integritet (GL 7 §)	43
Avgöranden	27	Rätten till liv samt personlig integritet och säkerhet	44
De största kategorierna av ärenden	28	Förbudet mot behandling som kränker människovärdet	46
Inspektioner	30	Rörelsefrihet (GL 9 §)	47
Kundbetjäning	30	Skydd för privatlivet (GL 10 §)	47
Informationsförmedling	31	Hemfriden	47
Kansliet	32	Skyddet för familjelivet	48
Händelser under året	32	Meddelandehemligheten	48
Justitieombudsmannen i Finland 85 år	32	Privatlivsskyddet och skyddet för personuppgifter	49
Östersjöländernas laglighetsövervakare samlades i Helsingfors	33		
Internationella möten och seminarier	33		

Yttrandefrihet och offentlighet (GL 12 §)	50	Beräkning av tidsfrister för tvångsmedelstillstånd	80
Yttrandefriheten	50	Tillämpningsområdet för teleavlyssning	81
Offentligheten	50	Advokatsekretess i samband med teknisk avlyssning	81
Kulturella rättigheter (GL 16 §)	52	Teknisk avlyssning av en sommarstuga	83
Rätt till eget språk och egen kultur (GL 17 §)	52	Teleövervakning för eftersökning av en försvunnen person	83
Näringsfrihet och rätt till arbete (GL 18 §)	53	Inspektioner	85
Rätt till social trygghet (GL 19 §)	53	Övervakningsuppgifter för år 2005	85
Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg	54	Utvärdering	90
Rätten till grundläggande försörjning	54	Avslutningsvis	92
Rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster	54		
Ansvar för miljön (GL 20 §)	56		
Rättsskydd (GL 21 §)	56	Täckoperationer, bevisprovokation genom köp och förhindrande av att informationshämtning avslöjas	94
Rätten att få sitt ärende behandlat och rätten till effektiva rättsmedel	57	Täckoperationer	94
Skälig behandlingstid	60	Bevisprovokation genom köp	94
Behandlingens offentlighet	63	Förhindrande av att informationshämtning avslöjas	95
Hörande av parterna	63	Övervakning	95
Motivering av beslut samt ett tydligt myndighetsspråk	64	Uppgifter om övervakningen 2005	96
Behörig behandling av ärendena	65	Bedömning	96
Övriga förutsättningar för god förvaltning	68	Avslutningsvis	98
Rådgivnings- och serviceplikten	68		
De straffprocessuella rättsskyddsgarantierna	70		
Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet	70	5. LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN ENLIGT SAKOMRÅDEN	101
Tjänstemännens uppträdande	72		
Sammanfattning	73	Domstolarna och justitieförvaltningen	101
		Allmän översikt	101
4. TELELEVÅNGSMEDEL, TÄCKOPERATIONER OCH POLISENS ÖVRIGA HEMLIGA INHÄMTANDE AV INFORMATION	75	Domstolsväsendet under verksamhetsåret	101
Hemligt inhämtande av information	75	Laglighetsövervakningen av domstolarna	103
Telelevångsmedel	76	Domstolsinspektioner 2005	105
Telelevångsmedlens särdrag	76	Avgöranden	105
Beslut om tvångsmedel	76	Preskription av åtalsrätten i en tingsrätt	105
Laglighetsövervakningen av telelevångsmedel	77	Dröjsmål med behandling av tvistemål	107
Avgöranden gällande telelevångsmedel	77	Sekretessbeläggning av handlingarna i ett häktningsärende	108
Funktionsdugligheten för telelevångsmedlens övervakningssystem och omfattningen av ett teleavlyssningstillstånd	77	Beslut om behandling inom stängda dörrar och om sekretessbeläggning av material	110
En tingsdomares förfarande vid beviljandet av teleövervakningstillstånd	79	Åklagarväsendet	114
		Allmän översikt	114
		Utvecklingen av åklagarväsendet	114

Laglighetsövervakningen av åklagarväsendet	115	Utsökning och förfaranden vid betalningsoförmåga	163
Inspektionsverksamhet	116	Allmän översikt	163
Inspektioner inom åklagarväsendet 2005	116	Centrala lagstiftningsformer	163
Avgöranden	117	Laglighetskontrollen i utsökningsärenden	164
Genomförande av tilläggsundersökning innan åtalsprövningen slutförs	117	Inspektioner inom utsökningsväsendet 2005	165
Dröjsmål i samband med behandlingen vid Riksåklagarämbetet	117	Avgöranden	165
Försättande i ställning som misstänkt och avslutande av förundersökningen	118	Jämlikheten mellan ekonomi- och skuldrådgivningens klienter	165
Polisen	119	Redovisning till borgenärerna före avgörandet av utsökningsbesvär	166
Allmän översikt	119	Folkpensionsanstalten lämnade felaktiga uppgifter i ett utsökningsärende	167
Laglighetskontrollen av polisen	119	Militära ärenden och försvarsförvaltningen	168
Rättsläget inom förvaltningsområdet	120	Allmän översikt	168
Ställningstaganden i lagstiftningsfrågor	121	Förändringar i verksamhetsbetingelserna	168
Inspektionsverksamhet	121	Klagomål gällande militära ärenden	169
Inspektioner inom polisförvaltningen 2005	122	Medicinalvård	170
Avgöranden	122	Tjänstgöringssäkerhet	171
Undersökning av ett ärende om grovt spioneri	122	Kvinnorna inom försvarsmakten	171
Frihetsberövades rättigheter och förhållanden	124	Jämställdhetsplaner	171
Förundersökningstider	126	Inspektionsverksamhet	172
Husrannsakan	129	Disciplin- och skadeståndsärenden	172
Beslut som gäller personlig frihet	131	Inspektioner inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet 2005	173
Beslut i samband med förundersökningar	135	Avgöranden	173
Undersökning av misstänkta polisbrott	138	Handräckning i strid med principen om ändamålsbundenhet	173
Offentlighet och information	139	Dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om civiltjänst	175
Registrering av brottsanmälningar	142	En beväringens rätt att anföra klagomål hos justitieombudsmannen	176
Straffprocessuella rättssäkerhetsgarantier	142	Försvarsministeriets förfarande i fråga om ett tjänstgöringsförhållande	176
Övriga fall	145	Vårdslös behandling av en beväringens olycksfallsanmälan	177
Fångvården	151	Läkarbristen inom försvarsmakten	177
Rättsläget inom förvaltningsområdet	151	Bemötandet av en kvinna som utförde militärtjänst	179
Fångtalet	151	Mögelproblem i Pansarbrigadens kasernbyggnad	180
Laglighetskontrollen av fångvården	152	Utlämnande av civiltjänstgörarens personuppgifter till försvarsmakten	181
Inspektioner inom fångvården 2005	153		
Avgöranden	154		
Hälso- och sjukvård	154		
Besök	157		
God förvaltning inom fångvården	159		
Säkringsåtgärder och visitation av fångar	160		
Bemötandet av fångar	161		

Tullen	182	Förfarandets saklighet	207
Allmän översikt	182	Klientavgifter	209
Bilskatt och övriga skatter som uppbärs av tullen	182	Inspektionsverksamhet	209
Behandlingstider	183	Inspektioner inom hälso- och sjukvården 2005	210
Övriga ärenden	183	Avgöranden	210
Inspektionsverksamhet	184	Vård av en patient med skelning	210
Avgöranden	184	Lagstridig avgift för sjuktransport	212
Tullens förfarande vid omhändertagandet av snus	184	Barns rättigheter	214
Försättningsarna för tullgranskning	185	Allmän översikt	214
Utlänningsärenden	187	Aktuellt om barnets rättigheter	214
Allmän översikt	187	Justitieombudsmannens egna initiativ	214
Europeiska unionens invandringspolitik	187	Inspektioner	215
Laglighetsövervakningen i utlänningsärenden	188	Avgöranden om barns rättigheter	215
Avgöranden	189	Vårdnad om barn och umgängesrätt	215
Utlänningsverkets iakttagande av förvaltningsdomstolens beslut	189	Barnskydd	215
Socialvård	190	Föräldrars eller vårdnadshavares ställning	217
Allmän översikt	190	Iakttagelser om förvaltningsförfarande	218
Laglighetsövervakningen av socialvården	191	Ärenden som gäller adoptionsförfaranden	218
Utkomststöd	191	Polisärenden	219
Service för handikappade	195	Skolärenden	219
Dagvård	198	Hälso- och sjukvårdsärenden	220
Stöd för närståendevård	200	Övriga ärenden	220
Övrig socialvårdsservice	200	Avgöranden	220
Inspektionsverksamhet	201	Ett barns rätt till psykiatrisk avdelningsvård	220
Inspektioner inom socialvården 2005	202	Ett barns rätt till grundläggande utbildning såsom förlängd läroplikt	223
Hälso- och sjukvård	203	Intressebevakning	225
Allmän översikt	203	Allmänt	225
Laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården	203	Avgöranden	225
Kommunens skyldighet att ordna och tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster	203	Tillgången på intressebevakningstjänster i Helsingfors	225
Rätten till god vård och gott bemötande	204	Socialförsäkring	228
Patientens rätt till information och självbestämmande	205	Allmän översikt	228
Mentalvårdspatienternas ställning	205	Iakttagelser om systemet för överklagande av ärenden som gäller social trygghet	228
Patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter	206	Laglighetskontrollen i ärenden som gäller social trygghet	229

Inspektionsverksamhet	232	Trafikanordningars tvåspråkighet	250
Inspektioner inom socialförsäkringen 2005	232	Sortti-stationens svenskspråkiga kundbetjäning	251
Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa	233	Beskattning	252
Allmän översikt	233	Allmän översikt	252
Lagstiftning	233	Klagomål gällande skatteförvaltningen	252
Laglighetskontroll	233	Inspektion och studiebesök vid Skattestyrelsen	255
Avgöranden	235	Klagomål gällande Fordonsförvaltningscentralen	255
Felaktig rådgivning i ett ärende om arbetsmarknadsstöd	235	Avgöranden	255
Allmänna kommunärenden	237	Skatteförvaltningens avgiftsbelagda telefonservice	255
Allmän översikt	237	Fordonsförvaltningscentralens avgiftsbelagda telefonservice	258
Kommunalförvaltningens grunder	237	Utläggning av telefonrådgivningen angående fordonsbeskattningen	259
Kommun- och servicestrukturreformen	238	Uppgivande av skattetjänstemäns namn	263
Laglighetsövervakningen i allmänna kommunärenden	238	Miljöärenden	265
Avgöranden	241	Allmän översikt	265
Utövande av prövningsrätten vid utdelningen av kulturbidrag	241	Avgöranden	266
Undervisningssektorn	243	Skyddande av vraket Vrouw Maria	266
Allmän översikt	243	Bygglov i strid med bestämmelserna om tillgänglighet	267
Laglighetskontrollen	243	Undantag från kravet på tillgänglighet i ett bygglovsärende	268
Reformer inom undervisningssektorn	243	Rörelsehinder orsakat av en hissreparation	268
Inspektionsverksamhet	244	Lagstridigt förfarande i ett bygglovsärende	269
Avgöranden	244	Bygglov i strid med generalplanen och byggnadsordningen	270
Studieavgifter för studier vid en annan högskola	244	Miljöministeriets förfarande i ett statsunderstödsärende	271
Opartiskheten i ett utnämningsärende	245	Jord- och skogsbruk	272
Insamling av hälsouppgifter om sökande till yrkesutbildning	245	Allmän översikt	272
Utförande av utandningsprov för en lärare i arbetsgivarens närvaro	246	Ändringar i lagstiftningen och i verksamhetsbetingelserna	272
Språkärenden	248	Laglighetsövervakningen i jord- och skogsbruksärenden	273
Allmän översikt	248	Inspektionsverksamhet	275
Lagstiftning	248	Avgöranden	275
Laglighetsövervakning	249	Dröjsmål vid sändandet av ett övervakningsprotokoll till en jordbrukare	275
Inspektionsverksamhet	249		
Avgöranden	250		
Poststämpelars tvåspråkighet	250		

Kommunikation	276	Bilaga 2	293
Allmän översikt	276	Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän	293
Lagändringar och framtidsutsikter	276		
Laglighetsövervakning	277	Bilaga 3	294
Avgöranden	278	Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet	294
Ojämlika avgifter inom skärgårdstrafiken	278		
Återkallande av ett taxitillstånd	279	Bilaga 4	297
Behandlingen av en ansökan om tillstånd för en väganslutning	280	Utlåtanden och sakkunniguppdrag	297
		Utlåtanden	297
Övriga ärenden	281	Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	299
Fotograferingstillstånd på trafikstationer	281	Bilaga 5	300
Begäran om utlämnande av dokument	283	Inspektioner	300
BILAGOR	285	Bilaga 6	302
Bilaga 1	285	Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli år 2005	302
Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)	285	Bilaga 7	304
Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)	287	Kansliets gemensamma utbildningstillfällen år 2005	304
Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224)	291	Bilaga 8	305
Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)	292	Tal och föredrag	305
		Sakregister	307

ANVÄNDA FÖRKORTNINGAR

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

De avgöranden som markerat med * refereras i anonym form på justitieombudsmannens internetsidor www.ombudsman.fi.

1. Justitieombudsmännen har ordet

RIITTA-LEENA PAUNIO

Borde kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna gottgöras?

Det allmännas ansvar för att gottgöra människorättskränkningar anses utgöra en väsentlig del av skyddet för de mänskliga rättigheterna. Kränkningar skall i mån av möjlighet förhindras, de skall klaras upp, de fel som begåtts skall erkännas och deras följder bör gottgöras på det nationella planet. Denna uppfattning har under de senaste åren accentuerats i den tolkningspraxis Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna iakttagit i samband med tillämpningen av Europeiska människorättskonventionens bestämmelser. Via EG-rätten har statens skadeståndsansvar också fått en större betydelse.

Jag anser att också kränkningar av de nationella grundläggande fri- och rättigheterna bör gottgöras. Mitt svar på den fråga som ställs i rubriken är således jakande. Det är däremot svårare att besvara frågan om vilka kränkningar som borde gottgöras, hur detta kunde ske och huruvida justitieombudsmannen i egenkap av laglighetsövervakare kunde ha en roll i samband med gottgörandet av kränkningarna. Nedan dryftar jag dessa frågor.

DRÖJSMÅL VID RÄTTEGÅNGEN SOM EXEMPEL

Enligt artikel 13 i Europeiska människorättskonventionen skall var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter har kränkts, ha tillgång till ett effektivt nationellt rättsmedel. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har under de senaste åren uppställt allt strängare krav på staternas agerande i detta avseende.



Dröjsmål i samband med rättegångsförfarandet har ofta varit föremål för behandling vid människorättsdomstolen. De nationella rättsmedlen har bl.a. i samband med dessa ärenden granskats med avseende på tillämpningen av artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen. Enligt denna artikel skall var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse för brott vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom en skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol. I människorättsdomstolens rättspraxis har denna artikel tolkats så att dess tillämpningsområde också omfattar många förvaltningsrättsliga rättigheter och skyldigheter.

År 2000 förutsatte människorättsdomstolen första gången (Kudla v. Polen) att det nationella rättssystemet skall erbjuda effektiva rättsmedel i det fall att rättegången fördröjs. Detsamma konstaterades också i en dom som avkunnades mot Finland (Kangasluoma v. Finland).

I Finland har högsta domstolen i ett avgörande tagit ställning till gottgörelse med anledning av rättegångsförfarandets längd. Högsta domstolen har i sitt prejudikat (HD 2005:73) konstaterat att ett sådant effektivt rättsmedel som Europeiska människorättskonventionen kräver närmast kan utgöras av efterhandsgottgörelse, eftersom det inte finns tillgång till effektiva rättsmedel som skulle påskynda processen. Gottgörelse kan ske genom att dröjsmålet beaktas i ärendets slutliga avgörande. Detta kan enligt Högsta domstolens avgörande ske genom avdrag vid straffmätningen, genom att straffets art lindras, genom att inget straff utdöms och ibland genom att åtalet förkastas.

Vid en brottmålsrättegång kan gottgörelse således ske genom att dröjsmålet beaktas på ett tydligt och mätbart sätt i ärendets slutliga avgörande. I ett tvistemål kan domstolen däremot inte enligt gällande nationell rättspraxis förkasta en talan på grund av att rättegången dragit ut på tiden. Jag känner inte heller till att man i samband med förvaltningsrättsskipningen skulle ha behandlat frågan om gottgörelse av dröjsmål vid rättegången.

SKADESTÅND ERSÄTTER INTE GOTTGÖRELSE FÖR EN KRÄNKNING AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA

Den gottgörelse som utdöms för ett brott mot Europeiska människorättskonventionen kan också bestå av en ekonomisk ersättning för en människorättskränkning. Även vår nationella skadeståndslagstiftning innebär statens skadeståndsansvar att ekonomisk ersättning erläggs för en skada.

Den gottgörelse som grundar sig på Europeiska människorättskonventionen förutsätter emellertid inte – såsom vår nationella skadeståndslag – att någon uppsåtligt eller av oaktsamhet har orsakat en skada. Inte heller innehåller det gottgörelseförfarande som grundar sig på Europeiska människorättskonventionen någon sådan standardregel som enligt skadeståndslagen gäller för ersättande av skador som uppstått vid utövning av offentlig makt. Enligt standardregeln skall ersättning utgå endast då de krav som med skälighet kan uppställas för uppgiften har blivit åsidosatta. Den gottgörelse som grundar sig på Europeiska männis-

körkonventionen omfattar såväl materiella som immateriella påföljder. Skadeståndsansvaret omfattar däremot i första hand gottgörelse för person- och sakskador och endast av synnerligen vägande skäl – då skadan har orsakats genom en straffbar gärning eller genom utövning av offentlig makt – omfattar skadeståndsansvaret även gottgörelse för sådan ekonomisk skada som inte står i samband med en person- eller sakskada. För psykiskt lidande betalas ersättning i mycket begränsad utsträckning.

Enligt 118 § i grundlagen har var och en som har lidit en rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag rätt att yrka på att denne döms till straff samt rätt att kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen. Även i denna grundlagsbestämmelse är utgångspunkten att rättskränkningen är en följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag.

Vår nationella lagstiftning innehåller emellertid redan vissa bestämmelser som gäller gottgörelse av människorättskränkningar och därmed jämförbara bestämmelser. Den som har blivit oskyldigt häktad eller dömd betalas t.ex. enligt en särskild lag ersättning av statens medel med anledning av frihetsberövandet. I detta fall betalas gottgörelse för de kostnader och det lidande som har orsakats av det ogrundade frihetsberövandet. Lagen om likabehandling och lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män erbjuder också en möjlighet till gottgörelse för överträdelse av diskrimineringsförbudet. När det gäller påståenden om diskriminering som hör samman med likabehandling eller jämställdhet gäller dessutom en omvänd bevisbörda.

ÖVRIGA KRÄNKNINGAR SOM BÖR GOTTGÖRAS VID SIDAN AV DRÖJSMÅL VID RÄTTEGÅNGEN

De rättigheter som Europeiska människorättskonventionen tryggar som internationella mänskliga rättigheter garanteras också som grundläggande fri- och rättigheter i vår nationella grundlag. Vår grundlag erbjuder emellertid ett mycket mer omfattande skydd för många fundamentala rättigheter. För vissa fri- och rättigheters del ger grundlagen också ett bättre och mer

övergripande skydd än t.ex. Europeiska människorättskonventionen. Grundlagen ger bl.a. ett mer omfattande skydd för rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning än Europeiska människorättskonventionen.

En central faktor som hör samman med en rättvis rättegång är en skälig behandlingstid. Med tanke på tillgodoseendet av den enskildes rättigheter är det emellertid också inom förvaltningen viktigt att ärendena behandlas snabbt. Inom förvaltningsförfarandet fattas beslut om många frågor som är viktiga för den enskilde, såsom rätten till oundgänglig försörjning, förmåner som tryggar den grundläggande utkomsten, skyddet för privat- och familjelivet mm. I alla dessa och i flera andra ärenden är det synnerligen viktigt att ärendena behandlas utan dröjsmål.

Det är också viktigt att medborgarna har rätt att få sina ärenden upptagna till behandling och rätt att få beslut som gäller deras rättigheter och skyldigheter behandlade vid en domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. En myndighets passivitet vid beslutsfattandet lämnar den enskilde utan rättsskydd. Rätten att få sitt ärende behandlat av en myndighet utgör en väsentlig del av det grundlagsenliga rättsskyddet. God förvaltning innefattar också korrekt och felfri rådgivning, välmotiverade beslut, lagstadgad offentlighet vid beslutsfattandet osv.

Problemen i samband med tillgodoseendet av sådana grundläggande fri- och rättigheter som ansluter sig till rättsskydd och god förvaltning hör till vardagen inom justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Bris-ter och missförhållanden samt kränkningar av dessa grundläggande fri- och rättigheter återkommer år efter år. Jag nämner dem i detta sammanhang eftersom de är av en så central betydelse inom justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Mitt exempel innebär dock inte att de övriga grundläggande fri- och rättigheterna och kränkningarna av dem skulle vara av mindre betydelse.

TRYGGANDET AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OMFAFTAR OCKSÅ GOTTGÖRELSE AV KRÄNKNINGAR

Jag anser att effektiva rättsmedel vid kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna är nödvändiga för att uppnå verkningsfulla resultat. Ekonomisk gottgörelse är ett sätt att erbjuda skydd mot sådana kränkningar.

Enligt min uppfattning är den skyldighet som föreskrivs i 22 § i grundlagen att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna väl förenlig med en skyldighet att gottgöra kränkningar av dessa rättigheter. I rättslitteraturen har man ansett att denna bestämmelse, som förpliktar det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, kräver att myndigheterna vidtar lagstiftningsåtgärder och avsätter resurser för att fri- och rättigheterna också skall kunna tillgodoses i praktiken. Dessutom förutsätts myndigheterna tolka lagstiftningen på ett sätt som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Själv har jag alltid i mina ställningstaganden utgått från att en tillräcklig myndighetstillsyn också är nödvändig. Jag anser att gottgörelse av kränkningar skulle utgöra ett naturligt komplement till detta.

Enligt min uppfattning erbjuder det finska systemet emellertid inte för närvarande ett effektivt och heltäckande rättsskydd eftersom det inte innefattar gottgörelse av kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Jag har i vissa sammanhang konstaterat att ett aktivt tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna skulle förutsätta att statsmakten utarbetar en övergripande strategi för alla förvaltningssektorer, vars syfte uttryckligen skulle vara att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och som skulle innefatta sådana praktiska åtgärder med hjälp av vilka detta kan ske. Någon sådan strategi finns inte i Finland. Ett motsvarande projekt har nyligen inletts i Sverige. I vårt land omfattar t.ex. justitieministeriets rättspolitiska strategi i första hand justitieministeriets förvaltningsområde, dvs. rättsskipningen, rättsvården och straffverkställigheten.

Inom en sådan övergripande strategi vore det naturligt att också behandla frågan om hur kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna kunde gottgöras. Detta skulle principiellt sett vara synnerligen viktigt eftersom det allmänna har ålagts en skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Det vore viktigt också med tanke på att gottgörelsen av människorättskränkningar har en avsevärd betydelse för skyddet av de mänskliga rättigheterna. Om det inte finns möjligheter till sådan gottgörelse på det nationella planet, måste gottgörelse sökas i de internationella forumen. Detta kan inte vara förenligt med någons intresse.

De åtgärder justitieombudsmannen kan vidta med anledning av kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna är att förordna om tjänsteåtal, ge en anmärkning, meddela sin uppfattning eller göra en framställning. Tjänsteåtalet hör samman med en realisering av tjänstemannens straffrättsliga ansvar för ett tjänstebrott. Syftet med att justitieombudsmannen ger en anmärkning eller meddelar sin uppfattning är att myndigheternas verksamhet skall utvecklas på ett sådant sätt att de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas bättre än förut. Syftet med en framställning är däremot att åstadkomma en korrigering av luckor och brister i lagstiftningen. Justitieombudsmannen har också en möjlighet att göra en framställning om att ett beslut eller en dom skall återbrytas. Däremot har det ansetts att justitieombudsmannen inte kan uttala sig om eventuellt skadeståndsansvar eller förordna att skadestånd skall betalas. Det har emellertid under årtiondenas lopp gjorts ett antal framställningar om betalning av ersättningar, vilka har lett till ett gott slutresultat för de klagande som vänt sig till justitieombudsmannen.

I och med att övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses har fått en framträdande position inom justitieombudsmannens verksamhet efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, anser jag det motiverat att justitieombudsmannen inom ramen för denna uppgift kunde utfärda rekommendationer eller göra framställningar om gottgörelse av kränkningar av dessa rättigheter. Justitieombudsmannens anmärkning eller klander eller myndighetens ursäkt räcker inte alltid som gottgörelse. Myndigheterna har anledning att också bereda sig på ekonomisk gottgörelse av kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Rättsskyddet för dem som har en intressebevakare inom förmyndarverksamheten

I samhället finns det flera grupper av människor som av olika orsaker är särskilt sårbara med avseende på rättsskyddet. Jag skall nedan behandla en av dessa grupper som enligt mina iakttagelser fått förhållandevis lite uppmärksamhet, nämligen de personer för vilka det utsetts en intressebevakare inom förmyndarverksamheten.

VAD GÄLLER INTRESSEBEVAKNINGEN?

Syftet med förmyndarverksamheten är att bevaka de personers intressen och rättigheter som på grund av omyndighet, sjukdom eller frånvaro eller av någon annan orsak inte själva kan sköta sina angelägenheter.

Om en minderårig saknar intressebevakare eller om en person som uppnått myndighetsåldern på grund av försvagat hälsotillstånd eller av någon annan motsvarande orsak saknar förmåga att sköta sina personliga eller ekonomiska angelägenheter kan domstolen förordna en intressebevakare för honom eller henne. En intressebevakare kan också förordnas för att sköta ett enskilt uppdrag, t.ex. ett visst ärende eller en viss rättshandling. I denna framställning utgår jag närmast från de fall där intressebevakaren har förordnats tills vidare.

Normalt hindrar förordnandet av en intressebevakare inte huvudmannen från att själv förfoga över sin egendom eller företa rättshandlingar, utan intressebevakaren har till uppgift att stöda sin huvudman och sköta hans eller hennes angelägenheter i samförstånd med honom eller henne. Om en person som uppnått myndighetsåldern är oförmögen att sköta sina ekonomiska angelägenheter och hans eller hennes viktiga intressen därför äventyras, kan domstolen begränsa hans eller hennes handlingsbehörighet t.ex. genom att besluta att personen i fråga inte är behörig att företa vissa rättshandlingar eller förfoga över viss egendom. Om dessa åtgärder inte är tillräckliga för att trygga per-



sonens intressen, kan domstolen omyndigförklara honom eller henne.

Intressebevakaren skall samvetsgrant bevaka huvudmannens rättigheter och främja hans eller hennes bästa. En intressebevakare som har förordnats för en person som uppnått myndighetsåldern skall se till att huvudmannen får sådan vård, omvårdnad och rehabilitering som med tanke på huvudmannens behov och förhållanden samt med beaktande av hans eller hennes önskemål skall anses lämplig.

Respekten för människovärdet är den viktigaste principen i lagen om förmyndarverksamhet. Detta innebär att utgångspunkten är att personens mänskliga rättigheter och grundläggande friheter inte skall kränkas då man fattar beslut om att vidta förmyndarskapsrättsliga åtgärder för att skydda en person med bristande handlingsförmåga. Det primära i detta sammanhang är att trygga huvudmannens intressen och hans eller hennes möjligheter att delta i det beslutsfattande som gäller honom eller henne själv. Av dessa orsaker får t.ex. huvudmannens egen handlingsbehörighet och självbestämmanderätt inte begränsas mer än vad som är nödvändigt för att skydda hans eller hennes intressen.

Å andra sidan är syftet med intressebevakningen uttryckligen att trygga att huvudmannens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter tillgodoses. T.ex. skyddet för huvudmannens egendom, hu-

vudmannens rättsskydd och hans eller hennes rätt till oundgänglig försörjning och omsorg kan i praktiken vara beroende av intressebevakarens åtgärder. Då intressebevakaren ansvarar för sin huvudmans angelägenheter och rättigheter främjar intressebevakaren också huvudmannens jämlikhet med de människor som själva förmår sköta sina angelägenheter.

PRIVATA OCH ALLMÄNNA INTRESSEBEVAKARE

Till intressebevakare kan man enligt lagen om förmyndarverksamhet förordna en person som är lämplig för uppdraget och som ger sitt samtycke till detta. Intressebevakaren kan t.ex. vara huvudmannens släkting eller någon annan närstående person. Enligt lagen är staten dock skyldig att se till att det regionalt sett finns ett tillräckligt antal allmänna intressebevakare för intressebevakaruppgifterna. Magistraterna sörjer för att det ordnas sådana intressebevakningstjänster. Kommunen svarar för tillhandahållandet av intressebevakningstjänster inom sitt område, om inte magistraten och kommunen avtalar om något annat. Om kommunen inte tillhandahåller intressebevakningstjänster, skall magistraten se till att något annat lämpligt offentligt eller privat samfund åtar sig att tillhandahålla tjänsterna.

I vårt land har sammanlagt ca 60 000 personer en intressebevakare. Av dessa har ungefär hälften en allmän intressebevakare. De allmänna intressebevakarna sköter en offentlig uppgift och de omfattas av justitieombudsmannens övervakningsbehörighet. Justitieombudsmannen är däremot inte behörig att övervaka de privata intressebevakarna. Justitieombudsmannen kan befatta sig med de privata intressebevakarnas verksamhet endast genom att övervaka att magistraten fullgör sitt övervakningsuppdrag på ett tillbörligt sätt.

Av dessa orsaker får justitieombudsmannen sällan i uppgift att undersöka ärenden som gäller privata intressebevakare. I ett fall har jag tagit ställning till magistratens praxis enligt vilken en person som fyllt 65 år inte ansågs lämplig för ett nytt intressebevakaruppdrag som gällde tills vidare. Enligt min uppfattning kan t.ex. en make trots en högre ålder än 65 år ofta vara förmögen att fungera som intressebevakare och i egenskap av närstående person också vara den som

bäst kan trygga tillgodoseendet av huvudmannens intressen på det sätt som avses i lagen om förmyndarverksamhet. Fastställandet av en schablonmässig åldersgräns för en intressebevakare står därför i strid med grundlagens förbud mot åldersdiskriminering och med det grundlagsenliga familjelivsskyddet.

PROBLEM I SAMBAND MED INTRESSEBEVAKNINGEN

Ett väsentligt missförhållande i samband med de allmänna intressebevakarnas verksamhet är det stora antalet huvudmän som varje intressebevakare ansvarar för. Trots att den samarbetsgrupp för förmyndarverksamheten som tillsatts av inrikesministeriet har rekommenderat att en intressebevakare skall ha högst 150 huvudmän, har intressebevakarna i vissa kommuner kunnat ha t.o.m. tre gånger fler huvudmän än detta. Detta medför många slags problem.

De allmänna intressebevakarna känner inte sina huvudmän i förväg. Detta innebär att intressebevakaren måste bekanta sig med varje huvudman och dennes angelägenheter för att kunna sköta sin uppgift på ett erforderligt sätt. Intressebevakaren skall verka i samarbete med sin huvudman och det skall råda ett förtroendefullt förhållande mellan dem.

Om en intressebevakare har hundratals huvudmän är det klart att det inte är möjligt för intressebevakaren att individuellt bekanta sig med varje huvudmans förhållanden. I värsta fall har intressebevakaren inte ens träffat alla sina huvudmän, för att inte tala om att regelbundna sammanträffanden mellan intressebevakaren och huvudmannen är omöjliga att genomföra. Detta står enligt min åsikt i skarp konflikt med de grundläggande förutsättningarna för adekvat intressebevakning.

Eftersom en intressebevakare har förordnats uttryckligen på grund av att huvudmannen inte själv har klarat av att sköta sina angelägenheter, borde en effektiv skötsel av intressebevakningsuppdraget kunna inledas omedelbart. Förordnandet av en intressebevakare kan också grunda sig på en misstanke om att en person blir utnyttjad i ekonomiskt hänseende.

Jag anser att det är mycket oroväckande att man inte klarar av att utföra den inledande utredningen av alla nya huvudmäns angelägenheter omedelbart efter att en intressebevakare förordnats. Detta fördröjer uppdagandet av eventuella missförhållanden och är också ägnat att försvåra all senare skötsel av ärendena. Med avseende på tryggheten av huvudmannens grundläggande försörjning borde också t.ex. ansökningar om olika förmåner som hör till socialvården och socialförsäkrings-systemet kunna anhängiggöras så fort som möjligt. Intressebevakarnas arbetstid upptas även på längre sikt i stor utsträckning av nödvändiga löpande ärenden, medan skötseln av mer krävande ärenden fördröjs.

Nedan i denna verksamhetsberättelse redogörs det för de problem som förekommit vid Helsingfors byrå för intressebevakning i förmyndarverksamheten, men det finns anledning att understryka att motsvarande problem också förekommit i många andra kommuner.

Det har framkommit att det i vissa situationer rått oklarhet i samband med ordnandet av intressebevakning. Detta har varit fallet t.ex. då man enligt mentalvårdslagen borde ha underrättat intressebevakaren för en patient som vårdats oberoende av sin vilja om att patienten hållits isolerad eller fastspänd, men intressebevakaren endast har förordnats för skötseln av patientens ekonomiska angelägenheter. Det har också förekommit oklarhet när det gäller huruvida det med tanke på dessa situationer borde förordnas en intressebevakare för patienten om patienten inte redan har en sådan. Justitieombudsmannen har gjort en framställning till social- och hälsovårdsministeriet om att mentalvårdslagen borde preciseras.

ÖVERVAKNING AV INTRESSEBEVAKNINGEN

Magistraterna övervakar intressebevakarnas verksamhet. Intressebevakaren skall för övervakningen tillställa magistraten en förteckning över huvudmannens tillgångar samt årligen ge in en årsredovisning. Då uppdraget upphör skall intressebevakaren ge in en slutredovisning. Efter att ha mottagit årsredovisningen eller slutredovisningen skall magistraten utan dröjsmål granska hur egendomen har förvaltats, om skäliga dispositionsmedel har ställts till huvudmannens förfogande och om redovisningen är korrekt uppgjord.

Magistratens övervakning är av synnerligen stor betydelse, eftersom det system som föreskrivs i lagen om förmyndarverksamhet innebär att t.ex. släktingar inte har rätt att få kännedom om frågor som berör den som har en intressebevakare utan att personen i fråga gett sitt samtycke till detta. Om huvudmannen inte kan uttrycka sin vilja i detta avseende, fungerar inte den traditionella kontrollmekanism som hör samman med familjebanden.

På grund av de allmänna intressebevakarnas arbets-situation kan egendomsförteckningen inte alltid uppgöras och inlämnas till magistraten inom den lagstadgade tidsfristen på tre månader från uppdragets början. Intressebevakarna klarar inte heller alltid av att ge in årsredovisningarna inom den föreskrivna tidsfristen, utan i vissa kommuner har det blivit regel att intressebevakarna ansöker om förlängning av fristen hos magistraten. I likhet med intressebevakarna lider också många magistrater av resursbrist, vilket innebär att också granskningen av årsredovisningen kan fördröjas. I värsta fall har redovisningen för två på varandra följande räkenskapsår för samma huvudmans del kunnat vara ogranskad.

Jag betraktar denna situation som synnerligen otillfredsställande. Huvudmannens intresse kräver att redovisningen ges in i tid och granskas snabbt, så att eventuella oklarheter, brister eller lagstridigheter uppdagas i så god tid som möjligt. Det är å andra sidan också med tanke på intressebevakarens rättsskydd viktigt att han eller hon i och med granskningen får information och respons angående sitt arbete, så att han eller hon vid behov kan ändra sitt förfarande. Intressebevakningen sker under tjänsteansvar och en skada som orsakats huvudmannen kan också föranleda skadeståndsansvar.

Justitieombudsmannens möjligheter att ingripa i enskilda intressebevakningsärenden begränsar sig närmast till de ärenden som anhängiggörs i form av klagomål. De flesta klagomål som gäller intressebevakning anförs av personer som har en intressebevakare, men i viss mån anförs klagomål också av deras släktingar eller andra närstående personer. Eftersom de som har en intressebevakare i allmänhet inte själva förmår tillvarata sina rättigheter har antalet klagomål i praktiken varit litet. Under verksamhets-

året anhängiggjordes 35 klagomål som gällde intressebevakning.

De klagomål som anförs av personer som har en intressebevakare gäller oftast mängden disponibla medel som lämnats till huvudmannens förfogande. Enligt lagen om förmyndarverksamhet skall man till huvudmannens förfogande lämna så mycket dispositionsmedel som med beaktande av huvudmannens behov och övriga omständigheter bör anses skäligt. En oenighet gällande mängden disponibla medel ger upphov till en juridiskt sett svårlös konfliktsituation mellan intressebevakaren och huvudmannen.

Respekten för huvudmannens självbestämmanderätt har i praktiken lett till att det är ytterst sällsynt att handlingsbehörigheten för en person som har en intressebevakare begränsas. Detta innebär att huvudmannen vid sidan av intressebevakaren också själv har rätt att förfoga över sin egendom och företa rättshandlingar. För att skydda huvudmannens intressen begränsar intressebevakaren emellertid i praktiken denna rätt även för en sådan huvudmans del som är handlingsbehörig t.ex. genom att huvudmannen inte ges den mängd disponibla medel han eller hon önskar. Jag har själv betraktat detta som problematiskt med tanke på att endast en domstol är behörig att begränsa handlingsbehörigheten.

Av dessa orsaker anser jag att intressebevakaren i uppenbara och upprepade konfliktsituationer bör låta domstolen pröva huruvida det är aktuellt att begränsa huvudmannens handlingsbehörighet, så att intressebevakarens befogenheter i juridiskt hänseende och ur laglighetsövervakningens perspektiv vilar på riktiga grunder.

DET ALLMÄNNAS ANSVAR

Enligt 22 § i grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt min åsikt accentueras detta ansvar särskilt i samband med ordnandet av intressebevakningstjänster, eftersom det vid intressebevakningen är fråga om rättsskyddet och andra grundläggande fri- och rättigheter för människor som inte själva förmår tillvarata sina rättigheter.

Det största problemet i samband med den allmänna intressebevakningen är det alltför stora antalet huvudmän per intressebevakare. Detta innebär att sådan individuell bevakning av huvudmannens rättigheter och intressen som avses i lagen om förmyndarskapsverksamhet inte är möjlig att genomföra. Därför har jag föreslagit att inrikesministeriet och justitieministeriet skall överväga om förhållandet mellan antalet allmänna intressebevakare och antalet huvudmän borde anges i lag eller på vilket annat sätt kriterierna för tillhandahållandet av tillräckliga allmänna intressebevakningstjänster kunde tryggas på lagnivå.

I samband med kommun- och servicestrukturreformen har man planerat att överföra ansvaret för att ordna och finansiera den allmänna intressebevakningen från kommunerna till staten. I och med denna reform skulle variationerna i tillgången på tillräckliga intressebevakningstjänster kommunerna emellan avlägsnas. Denna variation har varit problematisk med tanke på jämlikheten. Det faktum att staten bär ansvaret för finansieringen tryggar å andra sidan inte i sig tillgången på tillräckliga tjänster, vilket resursproblemen inom magistraternas förmyndarverksamhet har utvisat.

Vid justitieombudsmannens kansli har man strävat efter att fästa allt större uppmärksamhet vid frågor som gäller intressebevakning bl.a. genom att man har skapat en särskild kategori av ärenden för intressebevakningsfrågor och utsett en huvudföredragande för ärendena. Genom dessa åtgärder har man förbättrat möjligheterna att få en helhetsbild av problemen inom intressebevakningen och skapat förutsättningar för en uppföljning av ärendena inom denna kategori. Dessutom har man inspekterat och bekantat sig med kommunernas intressebevakningsbyråer och magistraterna.

Intressebevakningen förtjänar större uppmärksamhet från det allmännas sida. Var och en av oss kan i något skede av livet vara i behov av intressebevakningstjänster.

JUKKA LINDSTEDT

Myndigheternas ökande befogenheter

Det har i olika sammanhang framgått att medborgarna känner sig otrygga. Exempelvis en enkät som gjordes hösten 2005 visade att brottsligheten ansågs vara ett av Finlands viktigaste olösta problem, visserligen betydligt mindre än t.ex. arbetslösheten. Enligt merparten av svaren skulle i första hand EU besluta om bekämpning av brottslighet och i synnerhet om bekämpning av terrorism. Hälften av dem som svarade på en annan enkät i Finland hösten 2005 förenade sig om påståendet "Inga kraftåtgärder är för hårda för att utrota terrorismen".

Det är sålunda viktigt att bekämpa brottslighet och terrorism med både nationella och internationella åtgärder. På grund av internationaliseringen måste Finland i allt högre grad beakta säkerhetssituationen också i andra länder. Saken har emellertid en frånsida. Den allt hårdare kriminalpolitiken samt de internationella och nationella åtgärderna mot terrorism är ofta problematiska med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

KRIMINALPOLITIKENS UTVECKLING

En vanlig bedömning är att den finländska kriminalpolitiken har skärpts under de senaste åren. Detta kommer till synes i mera omfattande kriminaliseringar, stigande fångtal samt polisens ökade befogenheter.

En sådan utveckling inverkar också på justitieombudsmannens arbete. Övervakningen av förhållandena i fängelserna är en av justitieombudsmannens viktigaste uppgifter. I samband med övervakningen av polisen aktualiseras ofta användningen av tvångsmedel. Justitieombudsmannen får varje år ta del av myndigheternas rapporter om hemliga tvångsmedel och spaningsmetoder, t.ex. avlyssning och täckoperationer. Under inspektionerna och även i andra sammanhang granskar justitieombudsmannen särskilt polisens hemliga metoder. De mera traditionella tvångsmedlen och undersökningsmetoderna blir ofta granskade i samband med klagomål.



Orsakerna till den hårdare kriminalpolitiken är många. Även om den finländska brottsituationen på det hela taget inte har undergått några större förändringar, kan det konstateras att narkotikabrottsligheten ökat och att brottsligheten över lag har blivit mera organiserad. Medborgarnas trygghetsbehov förefaller också ha ökat. En annan omständighet av betydelse är att medierna visar ett allt större intresse för brott. En orsak till att det stiftas nya straffbestämmelser är att s.k. kollektiva rättsgoda upplevs som viktigare än förr. Straffrätten skyddar inte längre enbart traditionella rättsgoda av typen hälsa och egendom, utan den riktar sig numera t.ex. mot miljöförstöring samt mot etnisk och könsrelaterad diskriminering.

Internationaliseringen spelar en viktig roll i sammanhanget. De straffrättsliga hotbilderna granskas inte längre enbart i ett inhemskt perspektiv utan i allt högre grad i EU- eller ännu vidare perspektiv. Trenden är att man vill samordna ländernas straffbestämmelser. Åtminstone inom EU förefaller utgångspunkten för samordningssträvandena vara den att länder med en lindrigare kriminalpolitik måste skärpa sin lagstiftning. Det internationella samarbetet mellan polisen och övriga myndigheter förutsätter i sin tur samordning av arbetsmetoderna.

Det internationella samarbetet förutsätter att Finland tar i beaktande också brottstyper som mera sällan

förekommer i vårt land. Å andra sidan kan vi vidta åtgärder för att dessa brottstyper inte heller i framtiden skall bli allmänna hos oss. Terrorismen har under de senaste åren varit en internationell fråga av högsta rang. Förenta nationerna, Europarådet och Europeiska unionen prioriterar samarbetet mot terrorism. I USA står bekämpningen av terrorism högst på den politiska agendan.

ANTITERRORISTISKA ÅTGÄRDER I FINLAND

Statsrådet fastställde i september 2004 ett program för den inre säkerheten. I fråga om bekämpningen av terrorism nämns i programmet det internationella samarbetet och behovet att påverka de underliggande orsakerna till terrorism. I programmet understryks vikten av förebyggande arbete och hög nationell beredskap. Den allmänna bedömningen är att Finland inte är direkt hotat av terrorism men att möjligheten för terrordåd inte helt kan uteslutas. Frågan om terrorism och terrorismbekämpning behandlas också i statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse från år 2004.

I Finland har åtgärderna för att avvärja terrorism hittills varit relativt anspråkslösa men ändå inte oproblematiska. I strafflagen har tagits in ett nytt kapitel om terroristbrott. De nya bestämmelserna stämmer inte i alla avseenden överens med strafflagens vedertagna formuleringar. Polisens befogenheter att använda tvångsmedel och olika undersökningsmetoder har utsträckts till att gälla också terrorism. Genom den ändring av polislagen som trädde i kraft i fjol utökades polisens spaningsmetoder. En principiellt viktig ändring är att teleavlyssning får användas också i förebyggande syfte. Detta gäller framförallt bekämpning av terrorism.

Systemet för hindrande och utredning av penningtvätt har utvidgats till att omfatta också hindrande och utredning av terrorismfinansiering. Enligt den nya gränsbevakningslag som trädde i kraft 2005 skall gränsbevakningsväsendet ha beredskap att ge polisen handräckning för att avvärja terrorism. En lagändring som också den trädde i kraft i fjol och väckte en hel del diskussion gällde försvarsmaktens handräckning. Riksdagen preciserade det ursprungliga förslaget som gällde försvarsmaktens handräckning till polisen för avvär-

jande av terrorism. Preciseringsarna var nödvändiga av den anledningen att militära maktmedel kan innebära ingrepp i utomstående personers grundläggande fri- och rättigheter, t.o.m. skyddet av liv.

Det är bra att lagändringarna har beretts och genomförts under fredliga förhållanden, utan direkt samband med någon aktuell händelse i Finland. Terrordåden i USA hösten 2001 med påföljande åtgärdskrav från olika håll väckte en viss bestörtning inom myndighetsmaskineriet i Finland. Också de s.k. mjältbrandsbrevens sysselsatte myndigheterna under en tid. I Finland förekom emellertid i terrordådets efterdyningar inga nämnvärt överdimensionerade åtgärder från myndigheterna sida.

Om det hade varit fråga om ett terrordåd riktat mot Finland skulle myndigheterna sannolikt ha agerat kraftfullare och nivån på beredningen varit högre. I en kris-situation skulle det inte vara möjligt att reservera den tid och de resurser för lagberedningen som krävs för ett gott slutresultat. Lagändringar som görs i ett pressat läge kan äventyra individens rättssäkerhet. Detta kunde Finland erfara under de senaste krigen.

TERRORISMBEKÄMPNING, MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH RÄTTSSÄKERHET

På så nära håll som i Sverige har man haft problem med att antiterroristiska åtgärder inneburit kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Svenska medborgare har hållits inspärrade i fånglägret Guantánamo och fängelset Abu Ghraib. Svenska medborgares tillgångar har frusits på grund av misstanke om terrorism. I mars 2005 riktade Sveriges justitieombudsman ytterst allvarlig kritik mot landets säkerhetspolis för dess agerande – eller rättare sagt passivitet – i en situation där två egyptier, som var misstänkta för terrorism, transporterades av USA-agenter från Sverige till Egypten.

Om internationella organisationer kräver och vissa stater genomför ensidiga åtgärder kan detta få konsekvenser för Finland och finländarna. Det internationella samarbetet mot terrorism innebär att också Finland måste genomföra åtgärder som beslutats av internationella organisationer, oavsett eventuella ofullkomligheter och problempunkter. Som exempel kan nämnas

att oskuldspresumtionen åsidosattes när FN hösten 2001 i brådsakande ordning frös misstänkta terroristers tillgångar. Vidare fråntogs de som hamnat på "svarta listan" rätten att överklaga frysningsbesluten.

Även om terrorismbekämpningen i Finland inte skulle vara förenad med några allvarliga rättssäkerhetsproblem, kan antiterroristiska åtgärder åtminstone indirekt få konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt för rättssäkerheten också i vårt land. Dessa återverkningar kan beskrivas på följande sätt.

"Kriget" mot terrorismen har i den form som många länder bedriver det – förhoppningsvis endast övergående – haft en negativ inverkan på den internationella rätten. Under detta "krig" har det förekommit allvarliga kränkningar av internationella mänskliga rättigheter, t.ex. rätten till laglig prövning av frihetsberövanden och t.o.m. förbudet mot tortyr. Den omständigheten att kränkningarna redan har pågått i flera år utan att någon ändring fått till stånd underminerar det internationella rättssystemets trovärdighet och sänker tröskeln för nya kränkningar.

Med terrorismbekämpning som förevändning genomförs åtgärder som egentligen har ett annat syfte än det uppgivna. Man kan tala om ett missbruk av ordet terrorism. I de allvarligaste fallen är det t.ex. fråga om att motarbeta frihetssträvanden, upprätthålla en ockupation eller förtrycka det egna landets medborgare med kriget mot terrorismen som förevändning. Det finns internationella exempel på detta.

En lindrigare form av "missbruk" är att utsträcka terrorismbegreppet till att omfatta brott som det enligt strafflagens definition egentligen inte passar in på. Också i Finland framkastats ibland sådana idéer, dock inte från polisens sida. En liknande sammanblandning av begreppen förekommer också på EU-nivå. Det s.k. terrorismpaketet, där politisk enighet snabbt uppnåddes i september 2001, innebär att medlemsstaterna godkänner ett regelverk som möjliggör utlämning av brottslingar inom EU genom en s.k. europeisk arresteringsorder. Under andra förhållanden skulle ett så omfattande projekt ha krävt mera tid och varit svårare att genomföra. Nu genomfördes projektet i rask takt som en del av terrorismpaketet, trots att det inte i någon större utsträckning ens handlade om bekämpning av terrorism.

Terrorismrelaterade straff- och tvångsmedelsbestämmelser kan indirekt leda till hårdare krav på nya straffskalor. Det kan också hända att terrorismen används som en förevändning för att stödja nya krav på ökade polisbefogenheter. På senaste tid har det framförts synpunkter på de gemensamma elementen i bekämpningen av organiserad brottslighet respektive terrorism. De utökade befogenheterna skulle troligen bestå i hemliga tvångsmedel och spaningsmetoder. Polisens verksamhet har under de senaste åren över lag utvecklats i den riktningen.

Många av de hemliga metoderna är redan principiellt problematiska. Som exempel kan nämnas planerna på att ge poliser som deltar i täckoperationer rätt att begå brott. Också laglighetskontrollen försvåras om polisverksamheten i ökande grad blir hemlig. De som är föremål för hemliga polisiära åtgärder har knappast någon möjlighet att klaga. Justitieombudsmannen har visserligen andra möjligheter att övervaka sådana metoder. Det har också i praktiken kunnat konstateras att nya polisbefogenheter, trots att de är noggrant reglerade, snabbt medför tillämpningsproblem och utvidgningsbehov. Också den tekniska utvecklingen leder till krav på utökade befogenheter.

Utökade myndighetsbefogenheter har en tendens att bli bestående. Även om den globala situationen vad gäller terrorismen underlättas så kommer detta knappast att medföra en avveckling av de antiterroristiska specialbefogenheter som införts i olika länder. Specialbefogenheter kan alltid motiveras med att det är tack vare dem som terrorismhotet har kunnat awärjas. Det är därför skäl att noga överväga eventuella utvidgningar av myndigheternas befogenheter. De åtgärder som hittills vidtagits i Finland har varit måttfulla och även de internationella åtgärderna förefaller numera vara bättre övervägda än t.ex. år 2001.

Det är ändå skäl att noga ge akt på hur utökade myndighetsbefogenheter påverkar de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

2. Justitieombudsmannainstitutionen år 2005

INSTITUTIONEN, DESS STÄLLNING OCH UTMANINGAR

Uppgifter och arbetsfördelning

Justitieombudsmannen är den högsta laglighetsövervakaren i landet. Justitieombudsmannen utses av riksdagen och har till uppgift att utöva tillsyn över skötseln av offentliga uppgifter och övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Målet är bl.a. att säkerställa att rättsskyddsmekanismerna och de interna övervakningsmekanismerna inom olika förvaltningssektorer fungerar klanderfritt. Ett annat mål är att riksdagen på basis av justitieombudsmannens iakttagelser ges en möjlighet att utvärdera verksamheten inom rättsskipningen och förvaltningen.

Justitieombudsmannens tillsyn omfattar domstolar och andra myndigheter. Utöver myndigheter och tjänstemän övervakar justitieombudsmannen också enskilda och samfund som sköter offentliga uppdrag. Justitieombudsmannen granskar däremot inte riksdagens lagstiftningsarbete eller riksdagsmännens verksamhet och inte heller de tjänsteåtgärder som vidtas av justitiekanslern i statsrådet. Enligt grundlagen har justitieombudsmannen till uppgift att fatta beslut om att åtal skall väckas mot en domare.

Justitieombudsmannen har en oberoende ställning och står utanför den traditionella tredelningen av statsmakten. Grundlagen innehåller bestämmelser om hur justitieombudsmannen utses samt om justitieombudsmannens behörighet och uppgifter. Närmare föreskrifter om justitieombudsmannens verksamhet ingår i lagen om riksdagens justitieombudsman. Dessa bestämmelser finns bifogade till berättelsen (bilaga 1 s. 285).

Riksdagen utser förutom justitieombudsmannen också två biträdande justitieombudsmän, vilkas mandatperiod omfattar fyra år. Justitieombudsmannen bestämmer arbetsfördelningen mellan dem. De biträdande justitieombudsmännen avgör självständigt de ärenden som ankommer på dem och har samma befogenheter som justitieombudsmannen.

JO Paunio behandlar ärenden som gäller principiella frågor, statsrådet och de övriga högsta statsorganen. Därutöver behandlar JO bl.a. ärenden som gäller socialvård, hälso- och sjukvård och även mer allmänt social trygghet samt ärenden som gäller barnets rättigheter. BJO Jääskeläinen behandlar bl.a. ärenden som gäller domstolar, fångvård, miljö- och regionalförvaltning samt beskattning. BJO Lindstedt behandlar å sin sida bl.a. ärenden som gäller polisen, åklagarväsendet, försvarsmakten och undervisningssektorn samt utlännings- och språkfrågor. Den detaljerade arbetsfördelningen finns bifogad (bilaga 2 s. 293).

Verksamhetsformer

Justitieombudsmannen övervakar lagligheten i huvudsak genom att pröva klagomål. Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ undersöka missförhållanden som uppdagats.

År 1995 reviderades bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i Finland. I samband med reformen gavs justitieombudsmannen i uppgift att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Man har på detta sätt velat understryka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna styr tjänstemännens och myndigheternas verksamhet. Övervakningen av dessa rättigheter har en central betydelse inom justitieombudsmannens laglighets-

övervakning. De aktualiseras vid avgörandet av enskilda klagomål, men de påverkar också planeringen av inspektioner och urvalet av ärenden som undersöks på eget initiativ. Denna berättelse innehåller ett särskilt avsnitt om ärenden i vilka de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna aktualiserats och justitieombudsmannens ställningstaganden med anledning av dessa (s. 37).

Enligt lagen skall justitieombudsmannen inspektera ämbetsverk och inrättningar. Justitieombudsmannen skall i synnerhet övervaka hur de som är intagna i fängelser och andra slutna inrättningar behandlas samt hur beväringarna behandlas vid garnisonerna. Enligt arbetsfördelningen mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman skall justitieombudsmannen också pröva de klagomål som riktas mot dessa instanser. Inspektionerna utgör en av justitieombudsmannens viktigaste verksamhetsformer.

Till justitieombudsmannens särskilda uppgifter hör också övervakningen av s.k. teletvångsmedel, dvs. televållsning, teleövervakning och teknisk avlyssning. Det krävs i allmänhet ett domstolsbeslut för att teletvångsmedel skall få användas och detta sker i första hand vid förundersökningen av allvarliga brott. Genom teletvångsmedlen ingriper man i flera av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggats i grundlagen, såsom skyddet för privatlivet, förtroliga meddelanden och hemfriden. Enligt lagen skall inrikesministeriet, tullen och försvarsministeriet årligen överlämna en berättelse om användningen av teletvångsmedel till justitieombudsmannen. Polisen har enligt lagen under vissa förutsättningar rätt att utföra täckoperationer för att bekämpa allvarlig och organiserad kriminalitet. Med hjälp av en täckoperation skaffar polisen uppgifter om kriminell verksamhet t.ex. genom att infiltrera sig i en kriminella grupper. Inrikesministeriet överlämnar årligen en berättelse angående de täckoperationerna till justitieombudsmannen.

Denna berättelse innehåller också ett särskilt avsnitt om övervakningen av teletvångsmedlen och polisens täckoperationer (s. 75). Under de senaste åren har justitieombudsmannen i enlighet med riksdagens önskemål också lagt vikt vid övervakningen av att barnets rättigheter tillgodoses (s. 214).

Inriktningen på de grundläggande fri- och rättigheterna

Riksdagens justitieombudsman inledde sin verksamhet i Finland i början av februari för 86 år sedan. Under den tid som förlöpt sedan dess har laglighetsövervakningen vuxit i omfattning och förändrats i flera avseenden. Inom laglighetsövervakningen har man inriktat sig på att styra och uppställa krav på gott förvaltningsförfarande. Åklagarrollen har trätt i bakgrunden och rollen att leda och utveckla myndighetsverksamheten har blivit mer framträdande.

Under de första årtiondena var verksamheten småskalig. Det viktigaste var att bedöma huruvida tjänstebrott begåtts i samband med domares och övriga tjänstemäns verksamhet. Den utvidgning av myndigheternas uppgiftsområde som skedde i synnerhet på 1960- och 1970-talet medförde en kraftig ökning av uppgifterna och klagomålen. Eftersom förvaltningsförfarandet i stor utsträckning var oreglerat, var justitieombudsmannens ställningstaganden vid denna tid av stor betydelse för att utveckla förvaltningsförfarandet.

Den privatiseringsutveckling som skett inom den offentliga förvaltningen ledde till att justitieombudsmannens befogenheter utvidgades år 1991. Justitieombudsmannen som tidigare endast hade övervakat myndigheter och tjänstemän blev också behörig att utöva tillsyn över arbetstagare vid offentliga samfund och enskilda som sköter offentliga uppgifter.

I slutet av 1980-talet började man granska medborgarnas rättigheter i belysningen av de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Avgörandena gällde då frihetsberövade personer och utlännningar. Efter att Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna trädde i kraft i Finland år 1990 ökade de mänskliga rättigheternas betydelse avsevärt också inom laglighetsövervakningen.

I reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995 fick justitieombudsmannen i uppgift att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Detta har förändrat perspektivet när det gäller myndigheter-

nas skyldigheter att se till att den enskildes rättigheter tillgodoses. Efter reformen har de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tangerats i nästan alla ärenden som justitieombudsmannen behandlat. Bedömningen av huruvida de grundläggande fri- och rättigheterna har tillgodosetts har framför allt inneburit att justitieombudsmannen har gjort avvägningar mellan principer som handlar om motstridiga intressen och fäst uppmärksamhet vid synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Justitieombudsmannen har i sina bedömningar betonat betydelsen av en sådan lagtolkning som främjar respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har också de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna fått en mer framträdande rättslig betydelse vid sidan av de övriga grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg samt rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster har under de senaste åren ofta blivit föremål för bedömning.

Betoningen av de grundläggande fri- och rättigheterna har även i övrigt påverkat inriktningen av justitieombudsmannens verksamhet. Det har ansetts att justitieombudsmannen inte enbart skall övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna utan också aktivt främja respekten för dem. I detta syfte har man bl.a. inlett diskussioner med viktiga folkrörelser. Justitieombudsmannen har också i samband med inspektioner och på eget initiativ tagit upp frågor av allmän betydelse som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Under de två senaste åren har man t.ex. vid inspektionerna och även i övrigt undersökt vilka åtgärder myndigheterna vidtagit för att utreda och förebygga familjevåld som riktar sig mot barn och vilka insatser som gjorts för att hjälpa barnen. Justitieombudsmannen gav 7.2.2006 en särskild berättelse om detta till riksdagen.

Samarbetet mellan justitieombudsmännen i EU-länderna, Östersjöländerna och även de övriga europeiska länderna har ökat kraftigt. Internationellt har justitieombudsmannen betraktats som en värdefull garanti för respekten för de mänskliga rättigheterna och ins-

titutionen förekommer numera i olika former i stora delar av världen. Vid sidan av det internationella samarbetet mellan de olika justitieombudsmännen har ombudsmännens roll vid uppföljningen av internationella konventionen om mänskliga rättigheter fått en allt större betydelse.

All denna verksamhet och alla nya verksamhetsformer framgår inte av statistiken. De statistiska uppgifterna omfattar klagomål, egna initiativ, inspektioner och övriga ärenden där medborgarna kontaktat justitieombudsmannen. De statistiska uppgifterna för år 2005 finns bifogade till berättelsen (bilaga 3 s. 294). I den översikt över år 2005 som presenteras nedan beskrivs utöver de centrala åligganden som nämns i statistiken även de övriga verksamhetsformer genom vilka justitieombudsmannen strävar efter att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Arbetssituationen och dess utmaningar

Till justitieombudsmannens viktigaste uppgifter hör fortfarande att behandla och undersöka medborgarnas klagomål. I lagen konstateras följande om saken:

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 enlighet med detta är justitieombudsmannen skyldig att undersöka alla klagomål på basis av vilka det verkar finnas anledning att misstänka lagstridigt förfarande eller försummelse av en skyldighet, oberoende av hur obetydliga dessa än är. Ibland krävs det också ett omfattande utredningsarbete redan för bedömningen av huruvida det finns anledning att misstänka lagstridigt förfarande eller försummelse av en skyldighet. Denna omfattande undersökningsskyldighet innebär att justitieombudsmannen har en mycket begränsad prövningsrätt i fråga om att inrikta laglighetsövervakningen på ett sådant sätt som vore motiverat med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna.

I många andra länder har justitieombudsmannen en mer omfattande prövningsrätt i detta avseende.

Antalet klagomål har ökat kraftigt sedan början av 1990-talet. Ökningen har varit kontinuerlig och tydlig även om den inte varit rätlinjig. Antalet klagomål har fördubblats under de senaste 13 åren. Under de två senaste åren har antalet klagomål ökat med en tredjedel.

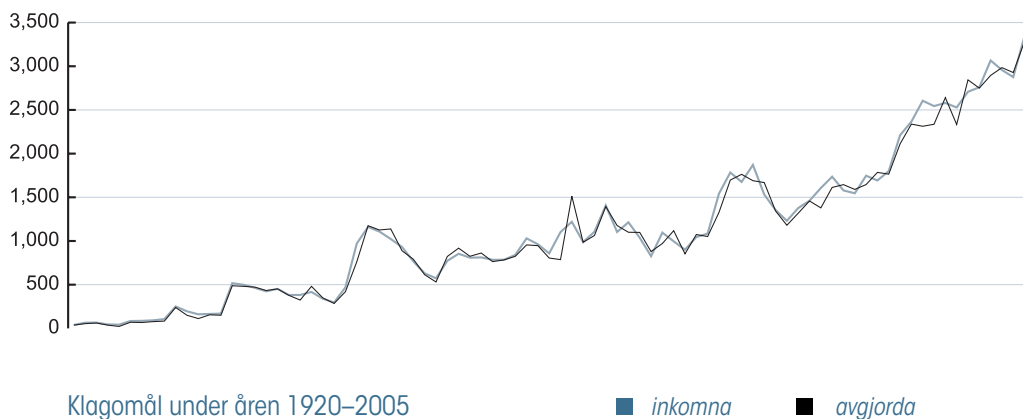
Reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har tillfört laglighetsövervakningen ett nytt perspektiv och en ny inriktning. Den förändring reformen medförde och den kraftiga ökningen av klagomålen som skedde under samma tid ledde till att behandlingstiderna för klagomålen förlängdes betydligt under den senare delen av 1990-talet. De utmaningar detta har medfört har tacklats genom att man ökat antalet föredraganden och övriga anställda, utvecklat arbets- och verksamhetsmetoderna samt satsat kraftigt på utbildning.

Vid justitieombudsmannens kansli har man också systematiskt lagt ner arbete på att främja välbefinnandet på arbetsplatsen. Det primära målet har varit att förkorta de långa behandlingstiderna utan att ge avkall på arbetets kvalitet eller på de krav som övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de

mänskliga rättigheterna ställer. Detta har man ännu lyckats med förhållandevis väl, men möjligheterna att effektivisera verksamheten med de nuvarande resurserna är begränsade. Om klagomålen fortsätter att öka i antal måste man också överväga andra alternativ än att öka personalen vid kansliet. En möjlighet kunde vara att utvidga justitieombudsmannens prövningsrätt vid undersökningen av klagomål. Detta skulle dock förutsätta en lagändring.

En ställföreträdare för biträdande justitieombudsmannen

Riksdagen godkände 14.10.2005 en ändring av grundlagen och lagen om riksdagens justitieombudsman. Grundlagsändringen förutsätter godkännande av nästa riksdag. Då lagändringarna träder i kraft kan justitieombudsmannen, efter att grundlagsutskottet tagit ställning till saken, vid behov utse en ställföreträdare för biträdande justitieombudsmannen för en mandatperiod på högst fyra år.



VERKSAMHETEN ÅR 2005

Klagomål och övriga laglighetsövervakningsärenden

Till laglighetsövervakningsärendena hänförs klagomål, egna initiativ, utlåtanden och sakkunniguppdrag t.ex. i riksdagsutskotten samt övriga skrivelser. De övriga skrivelserna utgörs närmast av förfrågningar eller av sådana uppenbart ogrundade brev från medborgarna som faller utanför justitieombudsmannens övervakningsbehörighet eller som inte är specificerade till sitt innehåll. Dessa registreras inte som klagomål utan besvaras omedelbart av kansliets rådgivande jurister som ger råd och handledning i de aktuella frågorna.

Under år 2005 mottog justitieombudsmannen sammanlagt 3 829 nya ärenden som hörde samman med laglighetsövervakningen. Detta var ca 14 % mer än året innan. Antalet egentliga klagomål var år 2005 sammanlagt 3 352, vilket även det motsvarade en ökning på ca 14 % i förhållande till året innan. Antalet egna initiativ var 49. Justitieombudsmannen gav utlåtanden och hördes i 43 fall. Under år 2005 behandlades sammanlagt 5 576 ärenden som gällde laglighetsövervakning (5 033 året innan). Antalet ärenden som överförts från tidigare år uppgick till 1 747 (1 686 året innan).

Det verkar inte ha skett några märkbara förändringar i fråga om klagomålens art. Antalet klagomål som gäller socialvården och hälso- och sjukvården har ytterligare ökat. Detsamma gäller klagomålen över polisen. Ökningen av antalet klagomål har fördelat sig relativt jämnt mellan de olika kategorierna av ärenden.

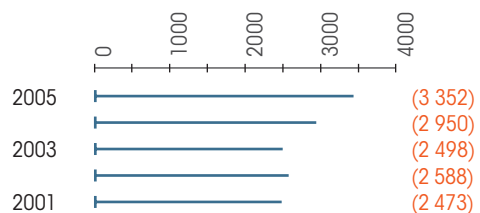
Avgöranden

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 3 491 ärenden som hörde samman med laglighetsövervakningen. Av dessa var 3 008 egentliga klagomål. Det avgjordes en aning färre klagomål än vad som mottogs, men antalet avgjorda klagomål var dock 4 % större än året innan. Det avgjordes 52 ärenden som tagits till behandling på eget initiativ. Utlåtandena och sak-

kunniguppdragen var 48 till antalet (en förteckning över utlåtandena och sakkunniguppdragen finns i bilaga 4 s. 297). Det gavs 383 svar med anledning av övriga skrivelser.

En del av klagomålen är av sådan art att justitieombudsmannen inte kan ta dem till prövning. Till dessa klagomål hör ärenden som faller utanför justitieombudsmannens behörighet, ärenden som är anhängiga vid en behörig myndighet och ärenden som är över fem år gamla. År 2005 avvisades sammanlagt 709 ärenden på dessa grunder, vilket motsvarade ca 20 % av alla avgjorda klagomål (19 % året innan). Övriga ärenden klassificeras i statistiken som behandlade ärenden.

Inkomna klagomål 2005–2001



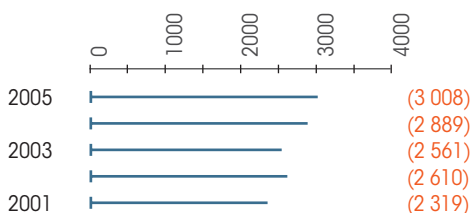
Inkomna klagomål och andra laglighetsövervakningsärenden	2005	2004
Klagomål	3 352	2 950
Egna initiativ	49	52
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	43	28
Övriga skrivelser	385	317
Sammanlagt	3 829	3 347

I en del av ärendena konstateras att det inte finns anledning att misstänka att det förekommit sådant lagstridigt förfarande eller sådan försummelse av skyldigheterna som påståtts. Dessa avgöranden uppgick år 2005 till 1 205, vilket motsvarade ca 35 % av alla avgjorda klagomål (32 % året innan). Prövningen av ett

klagomål kan också leda till att påstådda lagstridigheter eller fel inte uppdagas eller till att det konstateras att tillräcklig bevisning saknas. Under året avgjordes 629 sådana ärenden, vilket motsvarade ca 18 % av alla avgjorda klagomål (22 % året innan).

Den mest betydelsefulla gruppen utgörs av de ärenden som leder till åtgärder från justitieombudsmannens sida. Åtgärderna består av att justitieombudsmannen väcker tjänsteåtal, ger en anmärkning, meddelar sin uppfattning eller gör en framställning. Det händer också att det görs en rättelse i ärendet under den tid det är under behandling.

Avgjorda klagomål 2005–2001



Avgjorda klagomål och andra laglighetsövervakningsärenden	2005	2004
Klagomål	3 008	2 889
Egna initiativ	52	54
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	48	29
Övriga skrivelser	383	314
Sammanlagt	3 491	3 286

Väckandet av tjänsteåtal är den strängaste åtgärden. I ett sådant fall där den övervakade har handlat lagstridigt eller underlåtit att uppfylla sina förpliktelser kan justitieombudsmannen dock enligt lag låta bli att väcka åtal om justitieombudsmannen anser att en anmärkning är en tillräcklig påföljd. Justitieombudsmannen kan meddela sin uppfattning om det lagenliga förfarandet eller uppmärksamma den övervakade på de

krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannen kan meddela sin uppfattning antingen i klandrande eller i vägledande syfte.

Justitieombudsmannen kan dessutom göra en framställning om att ett fel skall rättas eller ett missförhållande avlägsnas samt uppmärksamma statsrådet eller något annat organ som svarar för lagberedningen på brister som konstaterats i bestämmelser eller föreskrifter. Ibland rättar myndigheten sitt fel på eget initiativ redan i det skede då justitieombudsmannen ingriper i ärendet genom en begäran om utredning.

År 2005 vidtogs åtgärder i sammanlagt 513 ärenden, vilket motsvarar nästan 17 % av alla avgöranden (22 % av de prövade klagomålen). Det gavs inga förordnanden om att väcka tjänsteåtal. Justitieombudsmannen gav 40 anmärkningar och meddelade i 429 fall sin uppfattning. I 209 fall meddelades uppfattningen i klandrande syfte och i 220 fall i vägledande syfte. I 28 fall gjordes en rättelse i ärendet medan det var under behandling. I 16 fall klassificerades avgörandena som framställningar, fastän också andra avgöranden innefattade sådana ställningstaganden angående utveckling av förvaltningen som påminde om framställningar. Ett avgörande kan inbegripa flera åtgärder.

Den genomsnittliga behandlingstiden för laglighetsövervakningsärendena var i slutet av året 6,1 månader. Året innan var behandlingstiden i genomsnitt 7,6 månader.

De största kategorierna av ärenden

Liksom under tidigare år gällde de flesta ärenden som avgjordes under verksamhetsåret social trygghet. Avgörandena gällande social trygghet var sammanlagt 661, av vilka 334 gällde socialvård och 327 socialförsäkring. Därefter följde avgöranden som gällde polisen (518), hälso- och sjukvård (289), domstolar (249) och fängsvård (239). Andra stora kategorier av ärenden utgjordes av de ärenden som gällde arbetsförvaltningen

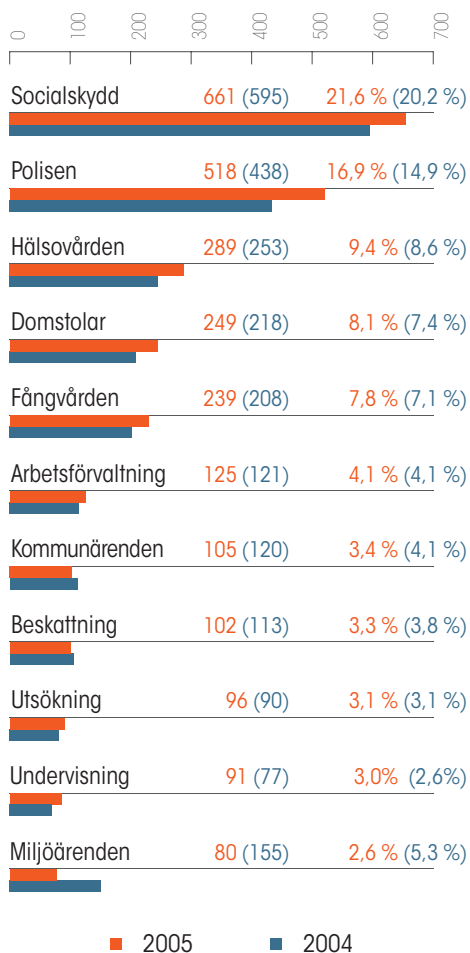
ÅTGÄRDERNA FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER		Åtgärd						Det totala antalet avgjorda ärenden	%-andel *
		Åtal	Anmärkning	Meddelande	Framställning	Rättelse	Sammanlagt		
Myndighet	Polismyndigheter		10	107	5	1	123	518	23,7
	Socialmyndigheter - socialvård - socialförsäkring		15 11 4	90 62 28	1	7 5 2	113 78 34	662 334 327	17,0
	Hälsovårdsmyndigheter		4	45	1	1	51	289	17,4
	Fångvårdsmyndigheter		1	38		4	43	239	18,0
	Miljömyndigheter		2	16	1	1	20	80	25,0
	Arbetskraftsmyndigheter		1	18	1		20	125	16,0
	Undervisningsmyndigheter			18		2	20	91	22,0
	Militära myndigheter		1	16		2	19	42	45,2
	Övriga övervakade		1	10	2	5	18	139	13,0
	Domstolar - almännas domstolar - specialdomstolar - förvaltningsdomstolar		1 1	16 13 3			17 14 3	249 221 1 27	6,8
	Utsökningsmyndigheter		1	8	1	1	11	96	11,4
	Skattemyndigheter		1	8		1	10	102	9,8
	Kommunala myndigheter			10			10	105	9,5
	Jord- och skogbruksmyndigheter			7	1		8	55	14,5
	Tullmyndigheter			6	2		8	31	25,8
	Kommunikationsmyndigheter		1	4		2	7	41	17,1
	Intressebevakningsmyndigheter			4	1		5	30	16,7
	De högsta statsorganen			3	1	1	5	36	13,9
	Åklagarmyndigheter			4			4	62	6,4
	Utlänningsmyndigheter		1	1			2	47	4,2
	Kyrkliga myndigheter							11	–
	Enskilda som inte övervakas							11	–
	Sammanlagt	–	40	429	16	28	513	3 060	16,8

* Åtgärdsavgörandenas procentuella andel av avgörandena i respektive kategori av ärenden

(125), kommunala frågor (105), beskattning (102), utsökning (96) och undervisning (91).

Av diagrammet framgår vilken andel ärendena i dessa kategorier utgjorde av alla avgjorda ärenden. Det har skett en tydlig förändring i fördelningen av ärenden mellan de olika kategorierna i och med att antalet avgöranden som gäller social trygghet och polisen har ökat markant. Avgörandena gällande hälso- och sjukvård samt domstolar har också ökat en aning.

De största ärendegrupperna



Inspektioner

Utöver prövningen av klagomål och ärenden som tagits till behandling på eget initiativ utför justitieombudsmannen inspektioner vid inrättningar och ämbetsverk. Inspektionerna utgör en viktig del av justitieombudsmannens arbete. Lagen förpliktar justitieombudsmannen att i synnerhet inspektera fängelser och slutna inrättningar och övervaka hur de intagna behandlas. Enligt lagen skall justitieombudsmannen också inspektera försvarsmaktens olika enheter och ge akt på hur beväringar behandlas.

Det görs också inspektioner i andra inrättningar, såsom skolhem, psykiatriska sjukhus, anstalter för utvecklingsstörda osv. I samband med inspektionerna ges alltid beväringarna och de som är intagna vid anstalterna tillfälle att föra förtroliga samtal med justitieombudsmannen eller med en företrädare för denne. Vid inspektionerna uppdagas ofta missförhållanden som justitieombudsmannen senare undersöker på eget initiativ. Inspektionerna har också en förebyggande funktion.

Under verksamhetsåret inspekterades 76 objekt (81 året innan). En förteckning över alla inspektioner finns bifogad (bilaga 5 s. 300). Inspektionerna beskrivs noggrannare i samband med de olika förvaltningsområdena.

Kundbetjäning

Sedan år 2001 har det vid kansliet funnits två jurister som har till uppgift att ge kunderna råd i samband med anförandet av klagomål och besvara sådana skrivelser som inte registreras som klagomål. Dessa skrivelser utgörs av förfrågningar och av olika allmänna eller ospecificerade ärenden. Förra året mottogs ca 2 500 kundsamtal och nästan 200 kundbesök. Dessutom besvarades 383 skrivelser.

Kansliets registratur tar emot klagomål och svarar på förfrågningar angående dem samt tar emot dokumentbeställningar. Registraturen mottog förra året ca 4 300 samtal. Kundbesöken och dokumentbeställ-

ningarna uppgick till ca 800. Forskare betjänas i första hand av arkivarien.

Informationsförmedling

Syftet med informationsförmedlingen är att göra justitieombudsmannen mer känd, stöda verkningarna av justitieombudsmannens arbete samt följa att lagarna och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna iaktas vid skötseln av offentliga uppgifter.

Eftersom justitieombudsmannens primära uppgift är att försvara medborgarnas rättigheter, har man velat göra det så lätt som möjligt för medborgarna att vända sig till justitieombudsmannen. En broschyr som är avsedd för klagandena finns i pappersform tillgänglig på finska, svenska, samiska, engelska, tyska, franska, estniska och ryska. På internet finns den finsk- och svenskspråkiga broschyren dessutom på teckenspråk.

Ett klagomål kan sändas per post eller per telefax eller framställas genom att man fyller i det elektroniska klagomålsformulär som finns på nätet. Kansliet betjänar klagandena per telefon, i kansli lokaler och per e-post. Justitieombudsmannens kansli närmade sig förra året medborgarna också genom att första gången delta i en mässas i Vasa 23–24.4.2005 tillsammans med riksdagens representation.

Eftersom justitieombudsmannens arbete är av stor samhälls betydelse är kontakterna till medierna viktiga. Utöver informatören ger även kansliets registratur och föredragandena information till medierna. Medierna informeras om sådana avgöranden som föranlett åtgärder från justitieombudsmannens sida eller som annars kan vara av allmänt intresse. År 2005 uppmärksammade man i fler än 50 fall medierna på viktiga avgöranden bl.a. genom att ge ut pressmeddelanden angående justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens avgöranden. Den publicitet justitieombudsmannen ges i medierna bidrar förhoppningsvis till att öka genomslagskraften av justitieombudsmannens arbete. I samband med mediebevakningen påträffas också då och då ärenden som justitieombudsmannen har orsak att ingripa i.



*BJO Jämskeläinen på inspektion i Vasa fängelse, som guide direktör Pekka Innilä.
Bild: Jukka Ritola / Pohjalainen*

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet och om sina iakttagelser i fråga om tillståndet inom rättsskipningen samt om eventuella brister i lagstiftningen. Justitieombudsmannen överlämnade 17.6.2005 sin berättelse för år 2004 till riksdagens talman.

Med tanke på de internationella samarbetsparterna framställdes under verksamhetsåret en engelskspråkig broschyr över Finlands justitieombudsmannainstitution. Broschyren har senare också getts ut på finska och svenska.

Vid sidan av de traditionella informationskanalerna har internet fått en allt viktigare betydelse vid informationsförmedlingen. På justitieombudsmannens internetsidor finns finsk-, svensk- och engelskspråkig information om justitieombudsmannens uppgifter och verksamhet. Anvisningarna om anförande av klagomål finns dessutom på samiska, tyska, franska, estniska och ryska. De finsk- och svenskspråkiga anvisningarna finns också på teckenspråk.



Vid justitieombudsmannainstitutionens 85-årsjubileumsseminarium fördes en livlig diskussion. På bilden håller verksamhetsledaren för Finlands Dövas Förbund Liisa Kauppinen ett anförande.

På internet publiceras sådana beslut av justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen som är av juridiskt eller allmänt intresse. Förra året infördes nästan 200 avgöranden på nätet, vilket motsvarar ungefär en tredjedel av åtgärdsavgörandena under året. Pressmeddelandena publiceras på nätet på finska och svenska, i likhet med den kortfattade information om nya beslut som är riktad till medierna. Olika publikationer, såsom verksamhetsberättelser och broschyrer, finns också på nätet. Av de tal justitieombudsmannen höll publicerades sammanlagt fem på nätet.

År 2005 inkom drygt hundra responsmeddelanden via nätet. En del av dem hörde samman med klagomål som var under behandling. En del var förfrågningar som besvarades av den jourhavande juristen eller informatören. Vid sidan av responsen ger också antalet besök på justitieombudsmannens sidor en viss uppfattning om justitieombudsmannens publicitet på nätet. Förra året var besöken i genomsnitt 10 000 per månad. Justitieombudsmannens internetsidor finns på

finska på adressen www.oikeusasiamies.fi, på svenska på adressen www.ombudsman.fi och på engelska på adressen www.ombudsman.fi/english.

Kansliet

Justitieombudsmannens kansli finns i riksdagens nya tillbyggnad. Vid kansliet arbetade 54 personer i slutet av år 2005. Till personalen hör kanslichefen, fem referendarieråd, åtta äldre justitieombudsmannasekreterare, sexton justitieombudsmannasekreterare och två jourhavande jurister. Dessutom finns det vid kansliet en informatör, två inspektörer, fyra notarier, en arkivarie, en registrator, en biträdande registrator, fyra avdelningssekreterare och fem byråsekreterare. En förteckning över personalen finns i bilaga 6 s. 302.

Vid kansliet finns enligt arbetsordningen en ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hör utöver justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och kanslichefen också tre representanter för personalen samt informatören som fungerar som gruppens sekreterare. Vid ledningsgruppens sammanträden behandlas ärenden som gäller personalpolitik och utvecklingen av verksamheten vid kansliet. Ledningsgruppen sammanträdde under verksamhetsåret 13 gånger.

HÄNDELSER UNDER ÅRET

Justitieombudsmannen i Finland 85 år

Förra året hade det förlöpt 85 år sedan riksdagens justitieombudsman inledde sin verksamhet i Finland. Årsdagen till ära ordnade justitieombudsmannens kansli ett seminarium med temat *Laglighetsstillsynen efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna*. Vid seminariet granskades dels skyddet av de mänskliga rättigheterna och framtidsutsikterna för dem, dels de framtida utmaningarna för den nationella övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Till seminariet hade man bjudit in riksdagsmän, myndigheter som övervakar tillgodoseendet av medborgarnas

grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, företrädare för folkrörelser, forskare och representanter för medierna.

Det första talet vid seminariet hölls av rikets president Tarja Halonen. Hon talade över ämnet *Skyddet för rättigheter i en allt globalare värld*. De övriga talarna vid seminariet var professorn i folkrätt Matti Koskeniemi, EU:s förre ombudsman och riksdagens förre justitieombudsman Jacob Söderman, överdirektören för finansministeriet Jorma Karjalainen och ordföranden för Förbundet för mänskliga rättigheter Maija Sakslin.

Östersjöländernas laglighetsövervakare samlades i Helsingfors

Laglighetsövervakarna från länderna kring Östersjön samlades till ett gemensamt seminarium i Helsingfors 6–7.6.2005 på inbjudan av justitieombudsman Riitta-Leena Paunio och justitiekansler Paavo Nikula. Bland seminariets deltagare fanns justitieombudsmännen Mats Melin och Kerstin André samt justitiekanslern Göran Lambertz från Sverige. Från Estland deltog justitiekanslern Allar Jõks, från Danmark justitieombudsmannen Hans Gammeltoft-Hansen och från Litauen justitieombudsmannen Albina Radzeviciute. Dessutom deltog laglighetsövervakare från Lettland, Norge, Polen och Tyskland samt från Europeiska ombudsmannens kansli.

Under seminariet behandlades övervakningen av fängelser och andra slutna anstalter, god förvaltning inom EU samt de sociala rättigheterna inom den psykiatriska vården. Seminariet öppnades av riksdagens talman Paavo Lipponen. Estlands justitiekansler höll ett inledningsanförande om övervakningen av fängelser och andra slutna anstalter. Justitieombudsman Kerstin André från Sverige behandlade i sitt anförande de sociala rättigheterna i synnerhet inom den psykiatriska vården. EU:s förre ombudsman Jacob Söderman talade om god förvaltning som en grundläggande rättighet. JO Paunio redogjorde för det Internationella Ombudsmannainstitutet IOI:s verksamhet.



Seminariet för Östersjöländernas laglighetsövervakare hölls i riksdagens nya tillbyggnad.

Internationella möten och seminarier

Kontakterna med justitieombudsmännen och de motsvarande övervakningsorganen i andra länder har varit livliga. I likhet med åren innan deltog utöver justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen även föredragande vid kansliet i internationella seminarier.

Under verksamhetsåret deltog JO Paunio och BJO Rautio i Danmarks justitieombudsmannainstitutions 50-årsjubileum i Köpenhamn 31.3–1.4.2005 och i det möte för justitieombudsmännen som Europarådet ordnade i samband med detta.

BJO Jääskeläinen och justitieombudsmannasekretären Pasi Pölönen deltog i den konferens som ordnades i Vilnius 14–15.4.2005 i samband med Litauens justitieombudsmannainstitutions 10-årsjubileum. Temat för seminariet var *Justitieombudsmannens roll som försvarare av god förvaltning*.



Deltagarna i mötet för direktionen för IOI på Antigua och Barbuda.

JO Paunio och referendarierådet Riitta Länsisyrjä deltog i det femte seminariet för EU-ländernas nationella justitieombudsmän i Haag 11–13.9.2005. I samband med seminariet firades också Europeiska ombudsmannainstitutionens 10-årsjubileum.

Vid justitieombudsmannens kansli i Helsingfors ordnades 9.5.2005 ett möte för direktionen för Internationella ombudsmannainstitutet IOI:s Europasektion. I mötet deltog justitieombudsman Peter Kostelka och hans medhjälpare Michael Maurer från Österrike, justitieombudsman Tom Frawley från Nordirland och justitieombudsman Matjaž Hanžek från Slovenien samt JO Paunio. Paunio deltog också i mötet för direktionen för IOI:s Europasektion i Haag 10.9.2005 samt i IOI:s Europasektions och Europeiska ombudsmannainstitutet EOI:s gemensamma möte i Vilnius 23.9.2005. Hon deltog dessutom i mötet för IOI:s direktion på Antigua och Barbuda 5–12.11.2005.

Utländska gäster

De livliga internationella kontakterna och det intresse som uttryckligen riktats mot den nordiska justitieombudsmannainstitutionen syntes förra året också i det stora antalet utländska gäster som besökte kansliet.

Kansliet gästades bl.a. av Etiopiens justitieombudsman Abai Tekle, statssekreteraren vid justitieministeriet i Frankrike Mme Nicole Guedj, Kinas biträdande generalprokurator Mr. Wang Zhen Chuan, Etiopiens vice människorättsombudsman Mrs. Bisrat, presidenten för högsta domstolen i Ungern Zoltán Lomnic, Dr Justine Hunter från Namibia (*Institute for Democracy*) samt av företrädare för Europarådets människorättsombudsmans byrå.

Bekämpandet av korruption väckte särskilt intresse hos Koreas kommitté för förebyggande av korruption, Zhang Youmin som är chef för den byrå för förebyggande av korruption som underlyder disciplinranskningskommissionen inom Kinas kommunistparti, domaren Aaron Ringera som är chef för kommissionen för förebyggande av korruption i Kenya och hos den delegation från Afghanistan som var på besök vid riksdagen.

Justitieombudsmannen mottog också besök av Cate Sumner från organisationen för utveckling regeringar emellan (*International Development Law Organisation*), en delegation från ministeriet för informationsindustri i Kina (*Ministry of Information Industry*) och en grupp vietnamesiska riksdagsmän, vilka bekantade sig med justitieombudsmannens verksamhet. Dessutom mottogs besök av juristerna Anders Aru och Mari Amos från Estlands justitiekanslersämbete. Dessa deltog också i JO Paunios inspektion vid Päijät-Häme sjukhus.

Möten inom landet

Riksdagens grundlagsutskott har årligen besökt justitieombudsmannens kansli. Under verksamhetsåret skedde besöket 20.4.2005.

Justitieombudsmannen fortsatte att ordna möten med folkrörelserna. Justitieombudsmannen träffade 16.5.2005 representanter för miljöorganisationerna. I sammankomsten deltog Finlands naturskyddsförbund, WWF och Natur och Miljö. Justitieombudsmannen hade tillfälle att diskutera rättsskyddsfrågor 19.12.2005, då kansliet gästades av representanter för Centralförbundet för Europeiska Rättsskyddet rf, Oikeustaistelijat ry och Kansalaisten oikeusturva ry.

Överdomaren Timo Havu och lagmännen Pekka Ihalainen, Ingeborg Palmén och Erkki Noronen samt kanslichefen Marja Koivisto från försäkringsdomstolen besökte JO Paunio 3.5.2005.

JO Paunio besökte 12.5.2005 Pensionsskyddscentralen.

JO Paunio inbjöd socialinspektörerna vid länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar för att 15.6.2005 diskutera familjevård som riktar sig mot barn.

Den nya barnombudsmannen Maria Kaisa Aula besökte justitieombudsmannen 31.10.2005.

Föredrag

JO Paunio, BJO Rautio och BJO Jääskeläinen samt kanslichef Mäkinen och föredragandena vid kansliet höll under år 2005 över 30 föredrag eller föreläsningar vid olika myndigheters seminarier och övriga sammankomster. Föredragen handlade ofta om respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom de områden som omfattas av justitieombudsmannens laglighetsövervakning.

JO Paunio framförde välkomstorden på XXXVII Advokatdagarna på Fiskartorpet 14.1.2005. JO Paunio var festtalare då ämnesföreningen Lex för studerandena vid juridiska fakulteten vid Åbo universitet 18.3.2005 firade sin XLIV årsfest.

JO Paunio höll 17.5.2005 ett föredrag över ämnet *Ihmisoikeudet dementiahoidossa* vid ett seminarium med temat *Eettiset arvot dementiahoitoon hoidossa – dementiapotilaan itsemääräämisoikeus*. Vid National Arbitration Forums vårsammanträde 1.6.2005 talade



Justitieombudsmannens kansli finns i riksdagens nya tillbyggnad.

hon över ämnet *Perus- ja ihmisoikeusolottuvuus eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa*.

JO Paunio talade över ämnet *Terveysthuollon laillisuusvalvonta-asia* på festsymposiet för Raimo Lahti och Sällskapet för medicinalrätt- och etik i Finland 30.11.2005. Vid Finlands Dövas Förbunds kompanjonskapsforum 7.12.2005 framförde hon ett inlägg över ämnet *Viittomakielisten perusoikeudet*.

BJO Jääskeläinen föreläste vid Riksåklagarämbetet för åklagarkursens deltagare 9.3.2005 och för biträdande åklagarna 14.3.2005. Han framförde ett inlägg vid Aste ry:s seminarium som hölls i riksdagens tillbyggnad 12.10.2005.

BJO Rautio höll 1.6.2005 vid riksdagen ett tal om bekämpning av korruption för en delegation från Afghanistan. Vid det Nordiska Juristmötet i Reykjavik 19.8.2005 höll han ett inledningsanförande över ämnet *Økonomisk kriminalitet og de almindelige straffbarhedsbetingelser – betaler forbrydelse sig?*

En förteckning över alla föredrag finns i bilaga 8 s. 305.

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

ALLMÄNT OM DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Med grundläggande fri- och rättigheter avses främst de rättigheter som garanteras envar i 2 kap. i Finlands grundlag. Med mänskliga rättigheter avses de rättigheter av grundläggande karaktär som tillkommer alla människor och garanteras i internationella överenskomelser som är folkrättsligt förpliktande för Finland och har försatts i kraft i Finland. De nationella grundläggande fri- och rättigheterna och de internationella mänskliga rättigheterna utgör i Finland ett juridiskt skyddsverk, där de bägge delarna kompletterar varandra.

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 som togs in i den dåvarande regeringsformen överfördes med oförändrat innehåll till den nya grundlagen. De internationella förpliktelser angående mänskliga rättigheter som är bindande för Finlands del har inte undergått några större förändringar under den tid som den nya grundlagen har varit gällande.

Efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har dessa fri- och rättigheter preciserats genom flera betydande lagstiftningsreformer. Av de nyaste reformerna kan man t.ex. nämna den nya språklagen (423/2003), den nya förvaltningslagen (434/2003) som reglerar förvaltningsförfarandet, den nya religionsfrihetslagen (453/2003), den nya medborgarskapsla-

gen (359/2003) och den nya lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003), vilka antogs i början av år 2003. Lagen om likabehandling antogs i januari 2004 (21/2004). Lagen trädde i kraft 1.2.2004 och innebar att Europeiska unionens två diskrimineringsdirektiv sattes i kraft. Den samiska språklagen (1086/2003) trädde i kraft 1.1.2004 och den nya utlänningslagen (301/2004) 1.5.2004. Lagen om data-skydd vid elektronisk kommunikation (516/2004) trädde i kraft 1.9.2004 och lagen om integritetsskydd i arbetslivet (759/2004) trädde i kraft en månad senare. Den nya fängelselagen (767/2005) och häktningsslagen (768/2005) träder i kraft 1.10.2006.

Inom Europeiska unionens rättssystem har det under årens lopp utvecklats en egen dimension för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det förslag till europeisk grundlag som lagts fram av konventet om Europas framtid överlämnades till Europeiska rådet i juni 2003. Konventet föreslog att EU:s nuvarande grundfördrag skall ersättas med ett fyrdelat grundlagsfördrag. Enligt förslaget skall fördraget innefatta stadgan om de grundläggande rättigheterna som reglerar medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter.

I juni 2004 nåddes enighet om det nya grundlagsfördraget, varvid resultatet av förhandlingarna fastställdes i Europeiska rådet. Fördraget undertecknades i oktober samma år i Rom. Det nya fördraget var avsett att träda i kraft den första november 2006. Efter att Frankrike och Nederländerna vid folkomröstningar i maj-juni 2005 förkastat grundlagsfördraget blev det klart att fördraget inte kunde träda i kraft i enlighet med de ursprungliga planerna. Europeiska rådet har för avsikt att återkomma till grundlagsfördragets öde i början av år 2006.

EU:s kommission lade i juni 2005 fram ett förslag om inrättande av en EU-byrå för grundläggande rättigheter. Justitieombudsmannen gav i januari 2005 ett ut-

låtande till justitieministeriet med anledning av kommissionens tillkännagivande gällande Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter. EU-byråns huvudsakliga uppgift skulle vara att samla in, analysera och registrera fakta om de grundläggande fri- och rättigheterna. Byrån skulle dessutom erbjuda unionens organ och medlemsstater experthjälp i frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna i samband med tillämpningen av gemenskapsrätten. Kommissionens förslag behandlas i en arbetsgrupp inom EU.

De mänskliga rättigheterna

UTGÅNGSPUNKTER FÖR DEN FINSKA MÄNNISKO- RÄTTSPOLITIKEN

Finlands regering utgår i sin människorättspolitik från att de mänskliga rättigheterna är universella och att respekten för dem skall främjas överallt i världen. I Finlands människorättspolitik har skyddet av kvinnor, barn, minoriteter och ursprungsfolk utgjort tyngdpunktsområden. Viktiga ledmotiv för Finlands människorättspolitik är bekämpandet av rasism och motarbetandet av diskriminering. De mänskliga rättigheterna intar en central position också i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik.

Principerna och målsättningarna för Finlands människorättspolitik framgår av utrikesministerns människorättspolitiska redogörelser till riksdagen. Den tredje redogörelsen om politiken för de mänskliga rättigheterna överlämnades till riksdagen i början av år 2004 (SRR 2/2004 rd). Förutom Finlands internationella verksamhet för främjande av mänskliga rättigheter behandlas i denna redogörelse utförligare än tidigare frågan om hur de centrala mänskliga rättigheterna har tillgodosetts i Finland. Riksdagens utrikesutskott riktade i sitt betänkande om redogörelsen (GrUB 12/2004 rd) kritik mot att flera viktiga människorättsproblem hade förbigåtts i redogörelsen. I betänkandet konstaterades att följande redogörelse om Finlands människorättspolitik skall innehålla en ännu mer övergripande bedömning av hur de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna har tillgodo-

setts i Finland. Analysen bör enligt utrikesutskottet bygga på annat material än bara rekommendationerna från internationella övervakningsorgan, t.ex. beslut av domstolar och de högsta laglighetsövervakarna samt grundlagsutskottets praxis.

HÄNT UNDER ÅRET

Finland ratificerade i december 2004 det 12:e och 13:e tilläggsprotokollet till den Europeiska människorättskonventionen. Det 12:e tilläggsprotokollet innehåller ett allmänt diskrimineringsförbud och det 13:e ett förbud mot dödsstraff. Det 12:e tilläggsprotokollet trädde i kraft 1.5.2005 såväl internationellt som i Finland. Det 13:e tilläggsprotokollet trädde internationellt i kraft 1.7.2003. I Finland trädde det i kraft 1.3.2005.

Utrikesministrarna i de länder som är medlemmar av Europarådet antog vid Europarådets ministerkommittés sammanträde 12.5.2004 ett 14:e protokoll om ändring av den Europeiska människorättskonventionen. Genom ändringen strävar man efter att effektivisera verksamheten vid den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna vid behandlingen av det ökade antalet enskilda klagomål. Efter reformen kan enskilda klagomål avisas i en sammansättning med en enda domare, om beslutet kan fattas utan ytterligare prövning av ärendet. Reformen gör det också möjligt för domstolen att under vissa förutsättningar avvisa klagomål om domstolen anser att ändringsökanden inte har lidit någon nämnvärd skada. Finland undertecknade protokollet 29.11.2004. Vid Europarådets toppmöte i maj 2005 beslutade man inrätta de vises kommitté för att dryfta domstolens framtid. Kommittén har elva medlemmar varav en är EU:s förre ombudsman och riksdagens förre justitieombudsman Jacob Söderman.

De flesta internationella människorättsfördragen förpliktar medlemsstaterna att regelbundet avge rapporter om hur bestämmelserna i fördragen implementerats nationellt. Finland gav år 2005 sin femte periodiska rapport om verkställigheten av FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Justitieombudsmannen gav ett utlåtande till utrikesministeriet angående verkställigheten under rapporteringspe-

rioden. Finland bemötte också de rekommendationer som FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna utfärdade med anledning av Finlands fjärde periodiska rapport. Finlands fjärde periodiska rapport om verkställigheten av FN:s konvention mot tortyr, vilken omfattade tiden 1998–2002, överlämnades till FN:s generalsekreterare i oktober 2002. Finlands rapport behandlades i maj 2005 vid sammanträdet för kommittén mot tortyr i Genève.

Justitieombudsmannen gav med anledning av den fjärde periodiska rapporten ett utlåtande till utrikesministeriet i augusti 2002 och ett utlåtande till kommittén mot tortyr i april 2005. I det utlåtande som gavs till kommittén mot tortyr uppmärksammades bl.a. situationen för romska fångar i finska fängelser. En finsk regeringsdelegation hördes 22.9.2005 av kommittén för barnets rättigheter med anledning av den tredje periodiska rapporten om verkställigheten av FN:s konvention om barnets rättigheter. Justitieombudsmannen gav i augusti 2005 ett utlåtande om ärendet till justitieministeriet.

Finland överlämnade år 2004 sin andra rapport om verkställigheten av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter. I anslutning till granskningen av rapporten besökte Finland i september 2005 av medlemmar av kommittén för minoritetsrättigheter som underlyder Europarådets ministerkommitté. Kommitténs medlemmar träffade också riksdagens justitieombudsman. Representanter för Europarådets ombudsman för mänskliga rättigheter besökte justitieombudsmannen i augusti 2005. Under verksamhetsåret överlämnade Finland till Europarådet den tionde periodiska rapporten om verkställigheten av den Europeiska sociala grundstadgan och den sjätte rapporten om verkställigheten av bestämmelserna i dess tilläggsprotokoll.

IAKTTAGELSER BETRÄFFANDE MÄNSKORÄTTSSITUATIONEN I FINLAND

De nationella organ som övervakar de mänskliga rättigheterna har, i likhet med de människorättsorganisationer som är fristående i förhållande till regeringarna,

i både positiv och negativ bemärkelse uppmärksammat vissa företeelser som hör samman med människorättssituationen i Finland. Kommittén mot tortyr ansåg i sin resolution med anledning av Finlands fjärde periodiska rapport angående konventionen mot tortyr att det var positivt att förbudet mot tortyr och annan behandling som kränker människovärdet har intagits i 7 § i Finlands grundlag. Kommittén visade också uppskattning för totalreformen av den lagstiftning som gäller verkställigheten av fängelsestraff och för inrättandet av en minoritetsombudsmannatjänst.

Kommittén mot tortyr riktade kritik bl.a. mot strafflagens avsaknad av en definition på tortyr, det försnabbade asylförfarandet samt mot att nattkärl fortfarande används i vissa fängelser. I rekommendationerna fäste man också uppmärksamhet vid de romska fångarnas ställning samt vid behovet av en totalrenovering av vissa fängelser.

Med anledning av Finlands tredje periodiska rapport angående konventionen om barnets rättigheter gav kommittén för barnets rättigheter i september 2005 rekommendationer om verkställigheten av konventionen. Kommittén ansåg t.ex. att det var positivt att en barnombudsmannatjänst inrättades år 2005 samt att man hade godkänt ett handlingsprogram mot människohandel. Kommittén ansåg att barnombudsmannens befogenheter borde utvidgas så att ombudsmannen också kunde behandla enskilda klagomål t.ex. från barn. Kommittén ansåg att det var beklagligt att dess tidigare rekommendationer angående förebyggande av våld mot barn inte i alla avseenden hade verkställts i Finland.

Amnestys avdelning i Finland fäste under verksamhetsåret uppmärksamhet bl.a. vid våld som riktar sig mot kvinnor. Enligt Amnesty borde Finland utarbeta ett handlingsprogram för förebyggande av våld mot kvinnor, som skulle vara gemensamt för flera förvaltningssektorer. Amnesty har också kritiserat civiltjänstgöringens längd i Finland. Den nuvarande civiltjänstgöringen omfattar 395 dagar, medan den kortaste militärtjänstgöringen omfattar 180 dagar. Amnesty anser att de vapenvägrare som åläggs fängelsestraff är åsiktsfångar.

KLAGOMÅL MOT FINLAND VID DEN EUROPEISKA DOMSTOLEN FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Det har fortsättningsvis anförts ett stort antal klagomål mot Finland. År 2005 framställdes 270 nya klagomål mot Finland, av vilka 256 avvisades eller avfördes från domstolens agenda. Under verksamhetsåret begärde domstolen bemötanden av Finlands regering med anledning av 23 nya klagomål. Ca 80 klagomål som gällde Finland var under behandling.

Fyra klagomål som behandlades vid en av domstolens avdelningar togs i sin helhet till prövning och elva prövades delvis. Av klagomålen avvisades 13 och tre ärenden avfördes från agendan på grund av förlikning eller av någon annan orsak. Människorättsdomstolen avkunnade domar i tolv fall (år 2004 likaså 12 domar). I tio av domarna konstaterades kränkningar av de mänskliga rättigheterna (året innan konstaterades kränkningar i åtta fall). Människorättsdomstolen meddelade således år 2005 för Finlands del sammanlagt 43 domar och beslut som fattats av en avdelningssammansättning. Dessutom meddelades 210 s.k. kommittébeslut som är bindande för Finlands del, dvs. beslut där klagomålet avvisas av en samsammansättning med tre domare.

Följande fall gäller sådana processuella brister som man sedermera har reagerat på i finsk rättspraxis och som föranlett åtgärder från lagstiftarens sida. I M.S.-fallet (22.3.2005) var det fråga om att den princip om hörande som ingår i artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen hade kränkts vid förfarandet i hovrätten. Hovrätten hade (i samband med den gamla straffprocessen år 1996) förkastat besvärarendens besvär utan att delge denne en skriftlig utsaga där besvärarendens förre make återkallade sin tidigare utsaga som var bifogad till besvären

Principen om hörande hade också kränkts i fallet gällande Lomaseita Oy m.fl. (5.7.2005). Parten i ett tvistemål hade (år 1997) tillställt hovrätten skriftligt material efter att den frist som fastställts för detta hade utlöp. Materialet hade inte delgetts en annan part. För att parterna skulle ha behandlats jämlikt och getts likvärdiga möjligheter att delta i processen borde parterna

ha delgetts materialet och fått en möjlighet att bedöma dess relevans. Högsta domstolen har efter de handlingar som behandlats i dessa människorättsklagomål utfärdat flera prejudikat angående principen om hörande (t.ex. HD 2004:55 och 2004:79).

I Mild och Virtanen -fallet (26.7.2005) var det fråga om att artiklarna 6.1 och 6.3 punkt d i Europeiska människorättskonventionen hade kränkts, vilket berodde på att rättegångsbalkens reglering tidigare var bristfällig. Man hade mot de besvärande som hade dömts för brott använt protokollförda utsagor av de medtåtalade som tidigare hade dömts för den huvudsakliga gärningen och som senare inte kunnat påträffas. Enligt den lagstiftning som var gällande år 1996 var det inte möjligt att tvinga sådana personer att infinna sig vid rätten. Det beskrivna missförhållandet i lagstiftningen korrigerades genom att 17 kap. 18 § i rättegångsbalken ändrades i samband med straffprocessreformen (se RP 82/1995 rd, s. 145).

I fallet gällande Sallinen m.fl. (27.9.2005) uppdagades en brist i lagstiftningen som ännu inte har åtgärdats. Människorättsdomstolen ansåg att den finska lagstiftningen kränker artikel 8 i Europeiska människorättskonventionen, som gäller rätten till skydd för privat- och familjeliv, i och med att lagen inte erbjuder tillräckliga rättsmedel i de situationer där polisen efter söker och beslagtar handlingar som är skyddade av advokatsekretessen.

N. v. Finland -domen (26.7.2005) var den första domen där det för Finlands del konstaterades en kränkning av artikel 3 i konventionen mot tortyr. Enligt domen skulle verkställigheten av ett beslut om avvisning av en asylsökande kränka artikel 3 om asylsökanden återsänds till Kongo där det föreligger risk för att denne utsätts för omänsklig behandling.

I flera fall var det fråga om att rättegången hade pågått för länge. I T.K. och S.E. -fallet (31.5.2005) hade behandlingen av ett brottmål som gällde egendomsbrott för T.K.:s del pågått i fem år och åtta månader och för S.E.:s del åtta år och åtta månader. Även Lehtinen-domen (13.9.2005) gällde straffprocessen. I detta fall hade behandlingen av ett ärende som gällde ekonomiska brott räckt fem år och två månader. Behandlingen hade i synnerhet fördröjts vid åtalsprövningen.

I Ruoho-fallet (13.12.2005) hade straffprocessen gällande medhjälp till oredlighet som gäldenär räckt över nio år och tre månader. Den alltför långa sammanlagda behandlingstiden berodde i synnerhet på de upprepade uppskoven vid tingsrättsbehandlingen.

I fallet gällande T. m.fl. (13.12.2005) orsakades en rättskränkning på grund av att den sammanlagda behandlingstiden för partens brottmålstalan mot tjänstemännen var ca åtta år och fem månader. Ärendets behandling fördröjdes i synnerhet av att man under tingsrättsprocessen i nästan tre år väntade på ett utlåtande från Rättsskyddscentralen för hälsovården. Kukkola-fallet (15.11.2005) gällde oskäligen dröjsmål i samband med civilprocesser. I detta ärende hade klagandens egendom varit föremål för olika myndighetsåtgärder (såsom verkställighetsförbud och tvångsinlösning) i sammanlagt åtta år och tre månader.

Trots den långa behandlingstiden konstaterades ingen rättskränkning i Lammi-fallet (15.11.2005), eftersom det ansågs att den klagande som varit svarande i straffprocessen med sina egna åtgärder hade bidragit till processens sammanlagda behandlingstid på över sju år och tio månader. Det konstaterades inte heller någon överträdelse av Europeiska människorättskonventionen i fallet gällande Alatulkkila m.fl. (28.7.2005), där det var fråga om den fiskestadga som utfärdats av den finsk-svenska gränsälvkommissionen år 1996. Klagomålet gällde egendomsskyddet och de till buds stående rättsmedlen.

I de nya klagomål gällande Finland som tagits till prövning år 2005 verkar det i stor utsträckning vara fråga om liknande problem som i de domar som meddelats under verksamhetsåret. Den största kategorin av ärenden utgörs av de fall som gäller längden för såväl civilprocessen som straffprocessen. I de nya ärenden som tagits till prövning uppmärksammas också bl.a. frågor som gäller privatlivs- och familjelivsskyddet, principen om hörande och underlåtelse av att ordna muntlig förhandling.

DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA INOM LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Jämlikheten och diskrimineringsförbudet samt barnets rättigheter (GL 6 §)

Ett jämlikt bemötande av alla människor utgör en av hörnstenarna i vårt rättssystem. Ett så kallat godtagbart samhällsintresse kan dock i vissa fall rättfärdiga särbehandling. Det är i sista hand lagstiftaren som skall bedöma vilka allmänt godtagbara grunder som i det konkreta fallet berättigar till särbehandling av människor eller människogrupper. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna betonas det allmännas skyldighet att främja den faktiska jämlikheten i samhället. I de klagomål justitieombudsmannen mottar åberopas ofta jämlikhetssynpunkter.

JÄMLIKHETEN

Jämlikhetsbestämmelsen innefattar ett förbud mot godtycke och ett krav på likvärdigt bemötande i likvärdiga situationer. Vid granskningen av särbehandlingen och av huruvida den kan anses godtagbar i samband med konkreta lagtillämpningssituationer bör man också fästa uppmärksamhet vid om särbehandlingen sker på basis av grundläggande personliga särdrag (t.ex. kön eller ursprung) eller om den t.ex. beror på regionala skillnader i procedurerna.

Detta aktualiserades i ett ärende som gällde en sådan ny jaktlicens som avses i 29 § i jaktlagen. Det faktum att de som ansökte om ny jaktlicens behandlades olika i olika delar av landet berodde på avsaknaden av anvisningar och på den mycket omfattande prövningsrätt polischeferna därmed anförtrots (2155/4/03). Jämlikhetsaspekten aktualiserades i samband med trafikövervakningen i det fall där en polisman vid utfärdandet av dagsböter utan anledning hade överskridit

den bötes skala som framgick av inrikesministeriets handbok. Överträdelsen i fråga kunde inte med avseende på de angivna grunderna betraktas som osedvanligt allvarlig och gärningen kunde därmed inte betraktas som exceptionell (1659/4/04).

Vid behandlingen av ett klagomålsärende framgick det att det förekommer vissa olikheter i fråga om omfattningen och arten av den egendom en häktad tillåts innehå i olika polisfängelser. Även om variationerna med anledning av omständigheterna i viss mån kan vara motiverade, är sådana olikheter alltid problematiska med tanke på jämlikheten (1429/4/04*).

Kravet på jämlik behandling förutsätter att de klientavgifter som uttas hos patienterna skall fastställas på samma grunder oberoende av om patienten har fått specialiserad sjukvård inom den offentliga sektorn eller om kommunen har ordnat motsvarande vård i form av köptjänster vid ett privat sjukhus (1201/4/03* och 1126/4/03 s. 212). Med tanke på jämlikheten för personer som står under förmyndarskap kan man inte betrakta det som tillfredsställande att tillgången till intressebevakningstjänster varierar beroende av personens boendekommun (1200/4/04* s. 225).

I olika delar av Åbo skärgård skötte olika myndigheter samma slags trafik på ruttor som motsvarade varandra. Den ena myndighetens service (Vägförvaltningens färjetrafik) var avgiftsfri, medan den andra myndighetens service (Sjöfartsverkets förbindelsebåtstrafik) var avgiftsbelagd, vilket var problematiskt med tanke på tillgodosendandet av den faktiska jämlikheten (112/4/04* s. 278).

Jämlikhetsbestämmelsen innefattar också en skyldighet för myndigheterna att främja motarbetandet av ojämlikhet.

Hissreparationer som genomförs med hjälp av sådant statsunderstöd som beviljas för avlägsnande av rörelsehinder får inte förhindra eller försvåra en handikappad persons möjligheter att röra sig. För att garantera att rörelsehindrade personer behandlas jämlikt skall ansökningsförfarandet i samband med understödet vara sådant att Statens bostadsfond som beviljar understödet på basis av ansökningshandlingarna kan konstatera att de planerade reparationerna också i

praktiken förbättrar rörelsehindrade personers möjligheter att röra sig (1546/4/03* s. 268). Det var likaså fråga om jämlik behandling av rörelsehindrade i det fall där det konstaterades att rörelsehindrade personers behov skall beaktas i ärenden som gäller beviljande av bygglov för ändring och reparation av det gamla byggnadsbeståndet (1884/4/03* s. 268 och 352/4/03* s. 267).

DISKRIMINERINGSFÖRBUDET

Jämlikhetsbestämmelsen kompletteras av det diskrimineringsförbud som ingår i 6 § 2 mom. i grundlagen. Diskrimineringsförbudet innebär att ingen "utan godtagbart skäl" får särbehandlas i positiv eller negativ bemärkelse.

Det var fråga om särbehandling utan godtagbart skäl i det fall där kommunens bildningsnämnd hade avvikit från föredragandens förslag och beslutat att inte bevilja en förening det föreslagna bidraget. Enligt bildningsnämnden hade beslutet grundat sig på andra faktorer än bildningsnämndens grunder för utdelning av bidrag (14/4/04*).

I ett ärende som gällde trafikövervakning förekom särbehandling som hörde samman med språket. Strafforderförfarandet i samband med trafikövervakningen är till sin karaktär ett flexibelt och förenklat förfarande. Med hänsyn till detta är det en oproportionerlig åtgärd att tillkalla en tolk eller att kräva att den misstänkte skall besöka en polisstation som är belägen på långt avstånd för att han eller hon skall kunna använda sitt modersmål. Detta kan i praktiken leda till att en person för att slippa onödigt besvär blir tvungen att avstå från sina språkliga rättigheter på grund av polisens otillräckliga språkkunskaper och måste samtycka till att ärendet behandlas på ett annat språk än hans eller hennes modersmål. Frågan är också problematisk med avseende på grundlagens jämlikhetsbestämmelse om trafikanterna av språkliga orsaker blir särbehandlade i samband med trafikövervakningen (15/4/05*).

I ärenden som gäller hälso- och sjukvård uppmärksammas ofta frågor som gäller särbehandling av oli-

ka människogrupper. I dessa fall blir det bl.a. aktuellt att bedöma om det finns en godtagbar grund för särbehandling.

När det gäller vårdbesluten utgör diskrimineringsförbudet en viktig garanti för sådan rättvis behandling inom hälso- och sjukvården som hör samman med tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Diskrimineringsförbudet innebär att inga patientgrupper får uteslutas från kommunernas ansvar att ordna specialiserad sjukvård. När det gäller enskilda vårdbeslut är endast sådana prioriteringar tillåtna som grundar sig på sjukdomen, vårdbehovet och verkningarna av vården. Tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster skall basera sig på det medicinskt grundade vårdbehov som föranleds av patientens hälsotillstånd (dnr 921/4/04* s. 204). Den medicineringsfånga ordinerats med anledning av narkotikaberoende får inte automatiskt utgöra ett hinder för fångens möjligheter att arbeta, utan arbetsförmågan skall bedömas individuellt. Substitutvården får inte heller i sig utgöra ett hinder för att fången skall kunna beviljas permission (714/2/03 s. 155).

BARNS RÄTT TILL JÄMLIKT BEMÖTANDE OCH TILL MEDINFLYTANDE I FRÅGOR SOM GÄLLER DEM SJÄLVA

I grundlagens jämlikhetsbestämmelse understryks betydelsen av barns rätt till ett jämlikt bemötande och rätt att i enlighet med sin utvecklingsnivå utöva medinflytande i frågor som gäller dem själva. Å andra sidan är barn i behov av särskilt skydd och särskild omvårdnad, eftersom de är omyndiga och står i en svagare ställning än den vuxna befolkningen. Bestämmelsen erbjuder också en grund för positiv särbehandling av barn, så att deras jämlikhet med den vuxna befolkningen kan tryggas.

För att barnens fysiska säkerhet skall kunna garanteras och barnens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter tillgodoses, samt för att de uppfostningsmål som uppställs i lagen om barndagvård skall uppnås krävs det att det finns tillräcklig och yrkeskunnig vård- och uppfostningspersonal vid daghem-

men. Artikel 3.3. i konventionen om barnets rättigheter förutsätter uttryckligen att staten skall säkerställa att institutioner och tjänster som hör samman med vård eller skydd av barn uppfyller de normer som gäller barnets säkerhet och hälsa, personalens dimensionering och lämplighet samt behörig tillsyn över personalen. Enligt artikel 3.1 i konventionen om barnets rättigheter skall barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som berör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata socialvårdsorgan eller förvaltningsmyndigheter. En jämlik behandling av barn innefattar en rätt till positiv särbehandling av barn (821/4/03* s. 199).

Jämlikhetsprincipen och ett handikappat barns rätt till sådan särskild omvårdnad som avses i konventionen om barnets rättigheter hade kränkts då socialvårdsenheten i den kommun som omhändertagit ett handikappat barn, vilket placerats i vård utom hemmet, och socialvårdsenheten i den kommun som med stöd av ett avtal skötte barnets ärenden allvarligt hade försummat sin skyldighet att övervaka det sjuka barnet i familjehemmet. I samband med klagomålet uppdagades så djup utmattning i familjehemmet på grund av vården av det sjuka barnet att välbefinnandet för alla de barn som var placerade i familjen kunde ha äventyrats (2847/4/03 s. 216).

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

En av statens viktigaste uppgifter är att trygga människovärdets okränkbarhet i samhället. Detta är utgångspunkten för alla grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. Förbudet att bemöta någon på ett sätt som kränker människovärdet gäller både det fysiska och psykiska bemötandet. Avsikten är att förbudet skall omfatta alla typer av straff och andra former av behandling som är grymma, omänskliga eller förnedrande.

Grundlagen skyddar den enskilda individens liv och frihet samt personliga integritet och säkerhet. De fysiska grundläggande fri- och rättigheterna tryggas i två avseenden; det allmänna skall dels avhålla sig från att kränka dessa rättigheter, dels skapa sådana förhållan-

den att dessa grundläggande fri- och rättigheter så väl som möjligt också skyddas mot kränkningar från enskilda. Det är fråga om den sistnämnda aspekten bl.a. då medborgarna skyddas mot brottslighet.

Frågor som är särskilt känsliga med tanke på tillgodo-seendet av den enskildes grundläggande fysiska fri- och rättigheter hör samman med polisens användning av tvångsmedel och maktmedel samt med förhållan-dena i slutna anstalter och under militärtjänst. Vid sina inspektioner har justitieombudsmannen därför ägnat särskild uppmärksamhet åt att den militära pennalism-traditionen skall brytas. Den personliga friheten och in-tegритeten har också stått i förgrunden vid inspektioner av psykiatriska sjukhus, polisinsattnings, fängelser och försvarsmaktens enheter. I samband med inspektioner av polisenheter har justitieombudsmannen fäst sär-skild uppmärksamhet vid användningen av tvångsme-del som riktar sig mot den personliga friheten men som inte blir föremål för domstolskontroll, såsom gri-panden och anhållanden.

RÄTTEN TILL LIV SAMT PERSONLIG INTEGRITET OCH SÄKERHET

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. I pa-ragrafens 3 mom. förbjuds kränkningar av den person-liga integriteten och frihetsberövanden som sker god-tyckligt eller utan laglig grund. Momentet innefattar närmare bestämmelser om ingrepp i den personliga integriteten och om frihetsberövanden. Bestämmelser-na riktar sig mot både lagstiftaren och lagtillämparen. Alla frihetsberövanden och ingrepp i den personliga integriteten skall grunda sig på lagar som stiftats av riksdagen. Åtgärderna får inte vara godtyckliga.

Rätten till liv är den viktigaste rättigheten inom den finska ordningen för grundläggande fri- och rättigheter. Denna rättighet utgör en förutsättning för åtnjutandet av alla andra rättigheter. Av rätten till liv kan man här-leda en allmän skyldighet för det allmänna att vidta åt-gärder som främjar förutsättningarna för liv.

Rätten till personlig frihet och integritet uppmärksam-mades i ett fall där förundersökningen hade avbrutits

i ett ärende som gällde misshandel som skett i ett fän-gelse. Tröskeln för att avbryta förundersökningen i ett sådant fall höjs av att fången själv inte kan påverka ris-ken för att bli utsatt för våld på samma sätt som en person som vistas i frihet, eftersom fången t.ex. inte kan bestämma om hur han eller hon rör sig. Det bör också noteras att fängelsemyndigheterna har en skyl-dighet att se till att ordningen bevaras i fängelset, vil-ket bl.a. förutsätter resoluta ingrepp i våld mellan fän-gar (2098/4/04*).

Den personliga friheten är till sin karaktär en allmän grundläggande fri- och rättighet som skyddar dels människans fysiska frihet, dels hennes fria vilja och självbestämmanderätt.

Självbestämmanderätten uppmärksammades i vissa klagomål som gällde "nedkörning" av fångars medi-cinering som inverkade på det centrala nervsystemet. Det hade fattats beslut om att medicineringen skulle avslutas utan att läkaren personligen hade träffat pa-tienterna eller bekantat sig med patientjournalerna, trots att patientens självbestämmanderätt innebär att patienten skall beredas en faktisk möjlighet att bli hörd innan medicineringen avslutas eller ändras (1895/4/03*, 2247/4/03, 97/4/04, 103/4/04 och 1933/4/04 s. 154).

Det var fråga om information om vårdens verkningar hade orsakats sådana komplikationer som denne inte hade informerats om före ingreppet. Läkaren borde fö-re ingreppet på eget initiativ ha utrett för patienten vil-ka eventuella komplikationer ingreppet kunde medfö-ra. Bestämmelsen om rätten till information är direkt förbunden med patientens självbestämmanderätt (1045/4/03 s. 205).

En stor del av de klagomål som hör samman med 7 § i grundlagen gäller polisåtgärder som riktas mot en enskild persons frihet. I klagomålen kritiserar antingen det faktum att det inte funnits någon laglig grund för polisens verksamhet eller att verksamheten stått i strid med den lagstadgade proportionalitetsprincipen.

Den personliga friheten och integriteten uppmärksam-mades i ett klagomål där polisen med anledning av misstanke om brott hade gripit en person som hade kallats från Sverige i egenskap av vittne, fastän perso-

nen med stöd av internationella fördrag åtnjöt vittnesimmunitet (2389/4/03* s. 145).

I de fall där polisen hade gripit och anhållit personer fastän det inte förelåg lagstadgade förutsättningar för åtgärderna var det fråga om ofillräckliga bevis till stöd för misstanken om brott och för de åtgärder som vidtagits med anledning av brottsmisstanken (2127/4/03* och 187/4/04 s. 134). Frihetsberövandet saknade laglig grund i den situation där polisen i samband med förundersökningen hade hämtat en person som skulle höras som vittne och hållit denne i ett låst utrymme tills ärendets utredare anlänt, fastän vittnet inte hade fått någon kallelse till förundersökningen och således inte heller hade underlåtit att hörsamma kallelsen (3437/4/04*).

Polislagen ger polisen befogenheter att gripa en person bl.a. för att skydda personen i fråga från sig själv, för att skydda hemfriden samt för att ge skydd mot brott och störande beteende. Förutsättningarna för vidtagande av en sådan åtgärd som riktar sig mot friheten anges i lagen. Därför får sådant frihetsberövande som sker i avsikt att skydda en person fortgå endast tills behovet har upphört. Då det fattas beslut om hur länge en person skall hållas i förvar skall man av rättsskyddsskäl vara synnerligen försiktig och fästa särskild uppmärksamhet vid skyddet för den personliga friheten och integriteten samt vid betydelsen av proportionalitetsprincipen som styr polisens verksamhet (2430/4/03).

Det var fråga om ett gripande i syfte att skydda hemfriden i det fall där polisen hade gripit en person fastän det skulle ha varit tillräckligt att avlägsna personen från bostaden för att lugna ner situationen. Gripandet blir aktuellt endast om lindrigare åtgärder är uppenbart verkningslösa (1023/4/03 s. 133). Det var fråga om gripande i avsikt att ge skydd mot störande beteende i det fall där polisen hade gripit en person som hade fört med sig en flaska alkohol dryck till en fotbollsmatch, fastän man inte på basis av personens beteende kunde sluta sig till att denne skulle ha orsakat störning efter att flaskan omhändertagits (1445/4/03* s. 132).

Tryggandet av de rättigheter som avses i 7 § i grundlagen ställer särskilda krav på polisen då polisen ombesörjer att de som inte beviljats asyl besöker sitt hem-

lands beskickning, för att inte de asylsökandes eller deras familjemedlemmars säkerhet skall äventyras. Den asylsökandes egen uppfattning om huruvida det är tryggt att besöka beskickningen skall ges särskild tyngd. Man kan utgå från att den asylsökande själv bäst kan bedöma hur stor risk det innebär att hemlandets beskickning kontaktas. Ett personligt besök vid beskickningen skall undvikas åtminstone i de situationer där utlänningen motsätter sig det. Särskild försiktighet skall iaktas i de fall där människorättssituationen i asylsökandens hemland är otillfredsställande. Även om asylsökanden är passiv är myndigheten dock skyldig att avhålla sig från att genomföra besöket vid beskickningen om det är möjligt att kontakten till beskickningen orsakar fara för asylsökanden eller dennes familj (380/4/04* s. 188).

Rätten till personlig integritet ger t.ex. skydd mot kroppsvisitation och kroppsbesiktning samt mot medicinska eller andra åtgärder som utförs mot en persons vilja.

Om det på ett sjukhus uppkommer en situation där det är motiverat att vårdpersonalen kroppsvisiterar en patient för att trygga dennes hälsotillstånd, skall kroppsvisitationen alltid grunda sig på patientens samtycke. Det skall också göras anteckningar om saken i patientjournalen (1843/4/03 s. 205).

Ingrepp i den personliga integriteten skall grunda sig på exakta och noggrant avgränsade lagbestämmelser. Det är problematiskt att medicineringsen av en mentalvårdspatient mot dennes vilja i den situation där patienten inte ännu har tagits in på sjukhus för observation grundar sig på tillämpningen av bestämmelserna om nödvärn och nödtillstånd (85/4/04* och 2401/2/05 s. 206). Självbestämmanderätten framgår bl.a. av 7 § i lagen om patientens ställning och rättigheter, enligt vilken läkaren skall fatta beslut om en remiss som gäller ett barn i samförstånd med barnets vårdnadshavare (2700/4/03 s. 205, 207 och 217).

En polis får inte utföra en s.k. säkerhetsvisitation godtyckligt eller utan lagstadgad grund. Detta uppmärksammades i de fall där polisen hade utfört en säkerhetsvisitation fastän personen i fråga inte var föremål för en åtgärd som riktade sig mot den personliga friheten, vilket lagen förutsätter. I det första fallet hade po-

lismannen ansett att säkerhetsvisitationen var motiverad med avseende på säkerheten för de polismän som hade utfört en husrannsakan (1457/4/03). I det andra fallet hade polisen motiverat säkerhetsvisitationen med tryggheten av säkerheten för den person som var föremål för åtgärden, eftersom polisen kände till att personen använde depressionsmediciner och ibland hade skadat sig själv. Polisen hade bett personen följa med till polisstationen för delgivning av en stämning (2746/4/04* s. 133).

Sista meningen i paragrafens 3 mom. innefattar ett grundlagsenligt uppdrag som innebär att bemötandet av frihetsberövade personer bl.a. skall uppfylla de krav som ställs i de internationella människorättskonventionerna.

Frågan om vilka rättigheter personer som på lagliga grunder berövats sin frihet har under den tid frihetsberövandet fortgår utgör ett särskilt område inom justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Årligen avgörs ett stort antal ärenden som gäller dessa frågor. De frihetsberövades grundläggande fri- och rättigheter får inte inskränkas utan lagstadgad grund.

I ett fall hade en person som besökt en fånge i ett fängelse ålagts besöksförbud enbart på grund av att fången och besökaren vidrört varandra, fastän besöksförbudet enligt lagen entydigt förutsätter att besökaren har medfört eller försökt medföra narkotika eller otillåtna föremål (1360/4/04 s. 158). Av den frihetsberövades rätt att hålla kontakt med sina närstående följer att polisen alltid skall fråga en gripen eller anhållen person om han eller hon önskar att en anhörig eller någon annan närstående person underrättas om frihetsberövandet, om det inte finns en lagstadgad grund för att underrättelsen inte görs (2335/4/03* s. 125).

Isoleringen av en fånge skall grunda sig på lag och det skall fattas ett behörigt beslut om saken. Denna skyldighet får inte kringgåas genom att en fånge *de facto* placeras i sådana förhållanden som i stor utsträckning motsvarar isolering utan att det fattas något behörigt beslut om saken, även om det föreligger grunder för isolering (2468/4/03 s. 160 och 2470/4/03).

FÖRBUDET MOT BEHANDLING SOM KRÄNKER MÄNNISKOVÄRDET

Enligt 7 § 2 mom. i grundlagen får ingen dömas till döden, torteras eller utsättas för någon annan behandling som kränker människovärdet. Förbudet mot behandling som kränker människovärdet gäller både fysisk och psykisk behandling och är avsett att omfatta alla grymma, omänskliga eller förnedrande straff eller andra former av behandling. Bestämmelsen motsvarar till sitt innehåll i huvudsak artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen, enligt vilken ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Bedömningen av hurdan behandling som kränker människovärdet är i viss mån bunden vid föränderliga samhälleliga värderingar och uppfattningar. Detta innebär att grundlagen och människorättskonventionen inte nödvändigtvis i tillämpningspraxis får samma innebörd.

Betydelsen av människovärdig behandling kan aktualiseras i mycket varierande situationer. Justitieombudsmannen skall enligt lagen om riksdagens justitieombudsman bl.a. inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas. Då och då uppmärksammas kraven på människovärdig behandling i samband med inspektionerna. Under verksamhetsåret granskades myndigheternas förfarande med avseende på människovärdig behandling i ett ärende där en person som skulle avvisas hade avlägsnats ur landet och i ett ärende som gällde förfarandet i ett fängelse.

Kravet på människovärdig behandling aktualiserades vid bedömningen av det fall som gällde avlägsnande ur landet. Då den som skall avlägsnas ur landet på medicinska grunder behöver lugnande medicinering i samband med verkställigheten, kan åtgärden i vissa extrema situationer kränka människovärdet. I samma ärende konstaterades att förbudet mot behandling som kränker människovärdet också innebär att en person som är i en myndighets förvar skall få tillräcklig föda, ha lämpliga kläder och skall få besöka en toalett för att uträtta sina behov (2564/2/03* s. 188).

Det ovillkorliga förbud enligt vilket fångarna inte fick besöka toaletten under utomhusvistelsen eller under konditionssalspasset kunde leda till ett oskäligt och förnedrande resultat (1952/4/05).

I samband med inspektionen av ett fängelse i Helsingfors ifrågasattes det om behandlingen av de fångar som placerats i fängelsets norra avdelning kränkte människovärdet, eftersom två fångar var tvungna att dela på en cell. Cellerna är i genomsnitt drygt åtta kvadratmeter stora. Cellernas dörrar är öppna högst några timmar per dygn och de fångar som placerats på avdelningen har små möjligheter till verksamhet utanför cellen. Det finns inte rinnande vatten eller någon separat toalett i cellerna. Fångarna kan normalt inte nattetid besöka avdelningens toaletter och toaletterna kan i allmänhet inte heller under dagen besökas under andra tider än de då celldörrarna är öppna av andra orsaker. Fångarna måste således åtminstone stundom i cellkamratens närvaro använda den balja eller kemikaliska toalett som finns i cellen men som inte på något sätt är avskild från det övriga utrymmet. Eftersom cellerna är trånga skulle det inte ens vara möjligt att avskilja ett utrymme för en toalett (1827/3/05).

Rörelsefrihet (GL 9 §)

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna reglerades de olika aspekterna av rörelsefriheten mer detaljerat än tidigare. Finska medborgare och utlänningar som lagligen vistas i landet har rätt att fritt röra sig inom landet och välja sin bostadsort. Var och en har också rätt att lämna landet. Rörelsefriheten omfattar också reglering av rätten för utlänningar att resa in i landet och lämna landet.

Det inbördes förhållandet mellan rörelsefriheten och de övriga grundläggande fri- och rättigheterna uppmärksammades bl.a. i det ärende som gällde ett vrak som fredats med stöd av lagen om fornminnen (868/4/03* s. 56 och s. 266).

Skydd för privatlivet (GL 10 §)

I grundlagen skyddas rätten till privatliv. Detta skydd kompletteras av vissa andra grundläggande fri- och rättigheter som har ett nära samband med privatlivet, såsom rätten till heder och hemfrid samt skyddet för förtroliga meddelanden. Artikel 8 i Europeiska människorättskonventionen jämställer uttryckligen privatlivet med familjelivet. Skyddet för hemfriden, förtroliga meddelanden och privatlivet medför ofta svåra intresseavvägningar, eftersom skyddet för andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom yttrandefriheten och den därmed förknippade offentlighetsprincipen eller tryggheten av offentligheten vid rättsskipningen, i viss mån kräver ingrepp i privatlivet eller röjande av omständigheter som hör samman med privatlivet.

I den grundlagsbestämmelse som gäller skyddet för privatlivet nämns också skyddet för personuppgifter. Bestämmelsen hänvisar till behovet att i lagstiftningen trygga individens rättsskydd och privatlivsskydd vid behandlingen, registreringen och användningen av personuppgifter.

HEMFRIDEN

Det faktum att sådana myndighetsåtgärder som kränker hemfridsskyddet skall grunda sig på lag uppmärksammas ofta i samband med att polisen utför husrannsakan.

Tvångsmedelslagen innehåller bestämmelser om grunderna för husrannsakan. Då husrannsakan verkställs måste den "tröskel" som enligt lagen utgör en förutsättning för åtgärden överskridas för att ingreppet i hemfriden inte skall kränka det grundlagsenliga hemfridsskyddet (2127/4/03*, 2762/4/03* s. 130 och 772/4/04* s. 129). De lagliga grunderna för husrannsakan som verkställts på ett annat ställe än i den brottsmisstänktes bostad granskades i ett ärende där det var ifrågasatt huruvida de grunder polisen framfört innebar att man "på synnerligen giltiga skäl" kunde

anta att det föremål som skulle tas i beslag skulle påträffas eller annan utredning om brottet skulle fås genom husrannsakan (2505/4/03 s. 130).

Ett av syftena med det protokoll (intyg) som upprättas över husrannsakan är att minimera kränkningen av hemfridskyddet (340/4/04 och 341/4/04).

SKYDDET FÖR FAMILJELIVET

Bestämmelsen i 10 § i grundlagen innehåller inget omnämnande av skyddet för familjelivet. I artikel 8 i Europeiska människorättskonventionen har familjelivet däremot uttryckligen jämförts med privatlivet. Det grundlagsenliga skyddet för privatlivet har dock även ansetts omfatta skydd för familjelivet.

Fångars familjelivsskydd aktualiseras ofta i de ärenden som gäller s.k. familjebesök.

Även om fängelset har prövningsrätt när det gäller att ordna och övervaka fångbesök får besöken inte ordnas så att fångens kontakter till sina nära anhöriga *de facto* förhindras, om fången inte utöver dessa besök har några andra möjligheter att träffa sina anhöriga (1726/4/03 s. 157 och 217 samt 1636/4/05* s. 157).

Eftersom en sådan begränsning av kontakterna mellan ett barn och en förälder som sker mot föräldrarnas vilja innebär ett ingrepp i det grundlagsenliga skyddet för familjelivet, skall socialvårdsmyndigheten fatta ett överklagbart beslut om saken. Ett sådant beslut skall också fattas om föräldrarnas ståndpunkt är oklar. Om man inte når samförstånd eller ärendet är så brådsåkande att man inte hinner förhandla om saken kan man också fastställa kortfristiga begränsningar i ett beslut (958/4/03 s. 216 och 218).

MEDDELANDEHEMLIGHETEN

Meddelandehemligheten kan inskränkas t.ex. då man öppnar och läser en postförsändelse eller avlyssnar och registrerar ett telefonsamtal. Dylika inskränkningar skall grunda sig på lag.

Gränserna för meddelandehemligheten aktualiseras ofta i samband med att förundersökningsmyndigheterna utreder ett brott. I dessa fall kan det också väckas frågor som hör samman med förutsättningarna för en rättvis rättegång.

Det var bl.a. fråga om en kränkning av brevhemligheten i ett fall som gällde brevväxlingen mellan en häktad och dennes biträde. Utgångspunkten är att sådan brevväxling är konfidentiell. Om fången inte får föra en fullt förtrolig kommunikation med sitt biträde, kan fångens rätt att effektivt förbereda sitt försvar åtminstone i ytterlighetsfall äventyras. En begränsning av denna rätt till förtrolig kommunikation skall grunda sig på lag. Det skall med andra ord finnas sådana vägande skäl att misstänka missbruk som avses i häktninglagen (1945/4/05* s. 146).

I ett fall hade polisen i besöksrummet i ett fängelse utfört teknisk avlyssning av diskussionerna mellan en häktad som misstänktes för ett brott och en juriskandidat som besökte den häktade i fängelset och som också var misstänkt för brottet. Då juriskandidaten senare blev hörd som misstänkt, uppgav denne sig vara den misstänktes rättegångsombud. Polisen hade utgått från att den häktade biträdades av en annan advokat och hade inte före hörandet utrett huruvida (också) juriskandidaten fungerade som biträde för den häktade. Då en advokat blir föremål för sådana tvångsmedel som kan vara av betydelse när det gäller tillgodoseendet av den misstänktes rättigheter och advokatsekretessen, skall polisen alltid sträva efter att utreda huruvida det föreligger ett eventuellt advokatuppdrag mellan den brottsmisstänkte och det rättegångsbiträde som också misstänks för ett brott. De frågor som aktualiseras i detta sammanhang gäller dels skyddet för förtroliga meddelanden, dels trygghandet av en rättvis rättegång (83/4/04 s. 81).

Telefonhemligheten aktualiserades i ett fall där polisen hade överskridit lagens ordalydelse i samband med teleavlyssning. Polisen hade avlyssnat ett samtal där ingendera samtalsparten (ringaren eller mottagaren) var en sådan brottsmisstänkt som avsågs i avlyssningstillståndet (1166/4/04* s. 81 och 131).

Kravet på att begränsningar av meddelandehemligheten skall fastställas i lag innebär också att lagbestäm-

melserna skall vara entydiga och tillräckligt noggrant avgränsade.

Tvångsmedelslagstiftningen som tillåter ingrepp i privatlivsskyddet och skyddet för förtroliga meddelanden är otillfredsställande med avseende på förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, eftersom 5 a kap. i tvångsmedelslagen och motsvarande reglering i polislagen som gäller den maximala giltighetstiden för tillstånd att bruka tvångsmedel inte innehåller någon entydig definition av hur tidsfristen på en månad räknas (136/2/04* s. 80).

PRIVATLIVSSKYDDET OCH SKYDDET FÖR PERSONUPPGIFTER

Gränserna för det grundlagsenliga privatlivsskyddet aktualiseras i de mest varierande situationer. Ofta är det fråga om uppgifter som registrerats i myndigheters register och om utlämnande av sådana uppgifter. I samband med att polisen tillgriper tvångsmedel kan det också bli fråga om en gränsdragning i förhållande till privatlivsskyddet.

Privatlivsskyddet förutsätter att man vid socialbyråerna behandlar klienternas ärenden på det sätt som sekretessbestämmelserna förutsätter (1961/4/04). I samband med s.k. mångprofessionella underhandlingar mellan olika myndigheter bör man fästa särskild uppmärksamhet vid tillgodoseendet av klienternas privatlivsskydd (2898/4/03 s. 217). Med avseende på barnets privatlivsskydd var det oförsiktigt av medlemmarna av en stads socialnämnd att inleda en diskussion med föräldrarna i ett familjehem om ett omhändertaget barns vård, fostran och terapi. Dessa uppgifter var sekretessbelagda. De närvarande förtroendevalda hade inte rätt att ta del av uppgifterna och de hade en särskild skyldighet att se till att barnets privatlivsskydd tryggades (908/4/03).

Med tanke på privatlivsskyddet var det inte tillbörligt att kundernas personbeteckning i modifierad form hade inkluderats i numret och referensnumret på en sammokommuns avfallsavgiftsfaktura, eftersom personbeteckningen lätt kunde utläsas av numren (2872/4/03* s. 266). För att privatlivsskyddet skall tryggas krävs det

att pensionsanstalterna lägger fram noggranna motiveringar som innehåller hänvisningar till korrekta lagrum då pensionsanstalterna begär sekretessbelagda uppgifter (1382/4/04 och 1403/4/04). Med avseende på skyddet för personuppgifter är det problematiskt att olika myndigheter har motstridiga uppfattningar om vilka av polisens personregister som är sekretessbelagda (1151/2/03* s. 140).

För att trygga privatlivsskyddet för dem som anlitar internationella adoptionstjänster skulle det vara motiverat att utfärda noggrannare anvisningar än vad som finns för närvarande om inhämtandet av hälsouppgifter och om givandet av samtycke till att sådana uppgifter inhämtas (2831/4/03 s. 219).

I ett fall konstaterades det att privatlivsskyddet kränktes då den dagliga utomhusvistelsen för de frihetsberövade som hölls i förvar i polisfängelset vid en polisinsättning endast kunde ordnas på polisstationens öppna och oinhägnade bakgård som också fungerade som parkeringsplats för personalens fordon. Området var beläget vid en livligt trafikerad väg och i omedelbar anslutning till en intilliggande läroinrättning. Dessutom hade mötena mellan en frihetsberövad och dennes bi-träde samt de övriga besöken i allmänhet ordnats i ett allmänt utrymme i den gång som ledde till förvarsutrymmena, samt i vissa fall i det rum där den frihetsberövade hölls i förvar. De frihetsberövade fördes till och från förvarsutrymmena via ett utrymme som var öppet för allmänheten (2769/2/04* s. 126).

Det konstaterades att den inexakta regleringen av ingrepp i advokatsekretessen och de otillräckliga motiveringarna av beslut om husrannsakan och beslag var problematiska bl.a. med avseende på privatlivsskyddet (1995/4/03* s. 130).

Den bestämmelse i lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet som gällde utredande av uppgifter om läget för en försvunnen persons mobiltelefon var i fråga om sitt tillämpningsområde och sina tillämpningsförutsättningar mer omfattande än polislagens motsvarande bestämmelse och den lämpade sig således med avseende på privatlivsskyddet bättre att användas i samband med räddning av försvunna personer. Det faktum att lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och

dataskydd inom televerksamhet vid sidan av polislagen också kunde användas som stöd för utredningen av läget för en mobiltelefon fråntog inte polisen skyldigheten att enligt polislagen utan dröjsmål informera domstolen om att teleövervakning inletts med stöd av polisens eget beslut (1974/2/03 s. 83). I ett ärende konstaterade man att de teletvångsmedel som medför ingrepp i privatlivsskyddet inte i alla avseenden hade reglerats tillräckligt noggrant i lag eftersom den lag som var gällande vid den aktuella tidpunkten inte gav något svar på frågan om huruvida ett teleavlyssnings-tillstånd alltid också innefattade tillstånd till teleövervakning (1844/2/03* s. 77).

Privatlivsskyddet och skyddet för personuppgifter skall också beaktas då myndigheterna begär och insamlar information för olika ändamål.

Det konstaterades att en Arbetskraftsbyrå hade handlat felaktigt då man hade ställt de personer som ansökt om Arbetskraftspolitisk utbildning frågor om deras familjeförhållanden, fastän dessa uppgifter omfattas av privatlivsskyddet (2901/2/04*). Vid en hälsoförfrågning som hörde samman med inträdesförhöret till ett yrkesinstitut och vid registreringen av de känsliga personuppgifter som erhöles på basis av förfrågningen var utgångspunkten att behovet av att behandla personuppgifterna skall bedömas enligt stränga kriterier (2324/2/04* s. 245).

Patientens privatlivsskydd skall beaktas i samband med de åtgärder som vidtas inom hälso- och sjukvården. Man bör beakta att alla andra än de som deltar i patientens vård eller utför därmed sammanhängande uppgifter är utomstående personer i förhållande till patienten. Patientens privatliv skall skyddas i förhållande till alla utomstående, oavsett om de har tystnadsplikt eller inte (1117/4/04*). Enligt lagen om företagshälsovård får en lärare inte utan sitt samtycke förordnas genomgå ett uttagningsprov. En representant för arbetsgivaren har inte rätt att närvara i en provtagnings- eller vårdssituation (253/4/04* s. 246). Sekretessbelagda patientjournaler får lämnas ut till en annan verksamhetsenhet inom hälso och sjukvården endast med patientens eller dennes laglige företrädarens muntliga samtycke eller med stöd av ett samtycke som annars framgår av sammanhanget (2700/4/03 s. 205, 207 och 217).

Yttrandefrihet och offentlighet (GL 12 §)

YTTRANDEFRIHETEN

Till yttrandefriheten hör, utöver rätten att framföra och offentliggöra information, åsikter och andra meddelanden, också rätten att ta emot information utan att någon i förväg hindrar detta. Grundlagens bestämmelser om yttrandefriheten har i stort sett samma innehåll som 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, en fri utveckling och värdepluralism för massmediernas del samt en möjlighet till offentlig kritik av maktutövningen. Till samhällets skyldigheter hör att främja yttrandefriheten.

Enligt Helsingfors stads tidigare metrostadga var det inte möjligt att begränsa redaktörers rätt att ta fotografier på metrostationerna (405/4/03* s. 281). Den yttrandefrihet som garanterats i grundlagen omfattar också mediernas rätt till fotografering och begränsningarna av denna rätt skall därför grunda sig på lag. Det faktiska tillgodoseendet av yttrandefriheten förutsätter att redaktörerna har handlingsfrihet och att man förhåller sig positivt till massmediernas förmedling av information om olyckor (442/4/04* s. 139).

OFFENTLIGHETEN

En rättighet som har nära anknytning till yttrandefriheten är rätten att ta del av handlingar och andra upptagningar som innehas av en myndighet. Den grundlagsbestämmelse som reglerar offentligheten för sådana upptagningar är av inhemskt ursprung. Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, som trädde i kraft i december 1999, betonar särskilt att myndigheterna aktivt skall bistå medborgarna vid inhämtandet av information.

Justitieombudsmannen har mottagit ett stort antal klagomål om upptagningars offentlighet. Klaganden

har visserligen oftast ännu haft möjlighet att utnyttja sin lagstadgade rätt att få ärendet avgjort av en behörig myndighet. I sådana fall har justitieombudsmannen i allmänhet anvisat klaganden att i första hand anlita detta rättsmedel. Flera klagomål som berört handlingars offentlighet har emellertid gällt frågan om hur länge en begäran om uppgifter får behandlas. Enligt lagen skall myndigheterna behandla sådana ärenden "utan dröjsmål". Till förvaltningens offentlighet ansluter sig också ett allmänt krav på att förvaltningen skall vara öppen och serviceinriktad när någon söker information.

Den grund som lagts fram i en skattebyrås beslut, enligt vilken skattebyrån kunde vägra lämna ut de uppgifter klaganden begärt eftersom begäran enligt skattebyråns uppfattning saknade laglig grund, strider mot grundlagens offentlighetsprincip och mot offentlighetslagen. Enligt offentlighetsprincipen och offentlighetslagen skall en begränsning av rätten till information vara saklig och grunda sig på lag. Den som begär information behöver inte motivera sin begäran i andra fall än de som avses i 13 § i offentlighetslagen. Det är således inte fråga om att den som begär information skall påvisa en laglig grund för sin begäran, utan om att det skall finnas en lagstadgad grund för en begränsning av rätten till information.

Syftet med offentlighetslagen är också att trygga partens rätt att få information om innehållet i handlingar som inte är offentliga, om handlingarna har kunnat påverka behandlingen av hans eller hennes ärende. Tillgodoseendet av denna rätt till information förutsätter att myndigheterna bedömer om de har en saklig och lagstadgad grund för att begränsa rätten till information. Om det förekommer oklarhet beträffande omfattningen av en begäran om information, skall myndigheten ge kunden handledning vid individualiseringen av uppgifterna. En myndighet är förpliktad att själv utreda namnen på de tjänstemän som deltagit i beslutsfattandet i ett ärende. Parten har med stöd av offentlighetslagen rätt att få information om namnen på de tjänstemän som deltagit i beslutsfattandet i ett ärende som gäller honom eller henne (2001/4/03* s. 263).

Chefen för socialt arbete vid en socialcentral hade handlat klandervärt då denne inte på begäran hade lämnat ut information ur en offentlig handling, dvs.

information om ett anhängigt tillståndsärende (2130/4/03* s. 200).

Domstolen kan utfärda sekretessförordnanden endast i samband med att ett ärende behandlas vid ett sammanträde. Om det inte utfärdats något sekretessförordnande fastställs rättegångshandlingarnas offentlighet enbart på basis av de lagstadgade sekretessgrunderna (till den del sekretessen följer direkt av lagen) i den ordning som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I detta skede kan man inte längre vägra lämna ut uppgifter med stöd av andra sekretessgrunder. Ärendet gällde också ojämlig behandling av två redaktörer, eftersom handlingarna hade lämnats ut endast till den redaktör som framställt sin begäran skriftligt (1247/4/04* s. 108).

I ett fall var det uttryckligen fråga om sättet för anhängiggörande av en begäran om en handling. En dokumentbegäran, dvs. en begäran om att få ta del av innehållet i en myndighetshandling, skall i regel kunna framställas muntligt. Den som begär uppgifterna kan redan då begäran framställs yrka på att få ett överklagbart beslut om saken ifall de begärda uppgifterna inte lämnas ut. En tillräckligt specificerad dokumentbegäran som i första skedet får framställas muntligen till en tjänsteman skall också muntligen kunna föras till en myndighet för avgörande. Den som framställer en dokumentbegäran kan likaså redan i första skedet muntligen framföra sitt yrkande på att få ett överklagbart beslut i det fall att tjänstemannen vägrar utlämna uppgifterna (1459/4/04 s. 283).

Partens rätt att få ett överklagbart beslut i sitt ärende kränktes då hälsovårdscentralen inte hade behandlat dennes dokumentbegäran i enlighet med personuppgiftslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (2408/4/03 s. 207). I ett annat fall fick klaganden handlingarna först efter att ha förnyat sin dokumentbegäran ca sju veckor efter sin första skriftliga begäran. Socialdirektören hade handlat i strid med 14 § i offentlighetslagen och i strid med kravet på god förvaltning, eftersom uppgifterna enligt lagrummet borde ha lämnats ut senast inom två veckor efter att begäran framställts (806/4/05*). En häradsåklagare hade handlat felaktigt då denne inte hade företett eller tillställt klaganden det utlåtande som inhämtats av centralkriminalpolisens kriminaltekniska laboratorium

i samband med förundersökningen, trots att klaganden begärt det. Åklagaren hade varit behörig att fatta beslut om att lämna ut handlingen, eftersom tilläggsundersökningen hade utförts med stöd av det uppdrag åklagaren ålagt polisen i samband med det ärende som redan var under åtalsprövning (1869/4/04).

Kulturella rättigheter (GL 16 §)

I grundlagen tryggas vars och ens rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning som en subjektiv grundläggande rättighet. Dessutom skall det allmänna säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medelöshet även få 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 för alla att utbilda och utveckla sig enligt sin förmåga och sina behov. I grundlagen bestäms också om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet.

Den förlängda läroplikten gäller handikappade och sjuka barns subjektiva rätt att avlägga sin grundläggande utbildning. Utbildningsordnaren hade i ett brev till barnets föräldrar avslagit deras ansökan om förlängd läroplikt med motiveringen att det inte fanns tillräckligt med platser för sådan specialundervisning som passade barnet. Brevets motivering stod i strid med barnets grundlagsenliga rätt till grundläggande utbildning (1308/4/03 s. 223).

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna konstaterade man att avgiftsfri grundläggande utbildning också innefattar behövliga skoltransporter. Klaganden hade med stöd av sitt avtal med taxi-chauffören utgått från att skoltransporten också innefattade ombesörjande av att barnet tryggt kom in genom hemdörren, som var svår att öppna för barnet. I avgörandet av klagomålet konstaterades att kommunen tydligt skall informera om vilka tjänster den inom ramen för sitt särskilda kompetensområde har åtagit sig att svara för. Det får inte förkomma sådan oklarhet om omfattningen av skoltransporter för små barn som kan leda till att barnens säkerhet äventyras i situationer som barnets föräldrar inte kunnat förutse (2665/4/03).

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

Förutom att grundlagen tryggar det finska och svenska språkets jämlika ställning som landets nationalspråk, tryggar den också samernas, romernas och andra gruppers språkliga och kulturella rättigheter. Inom laglighetsövervakningen har man i fråga om de språkliga rättigheterna betonat att jämlikheten mellan språkgrupperna skall vara verklig och inte bara formell.

De språkliga rättigheterna har anknytning till flera andra grundläggande fri- och rättigheter, i synnerhet jämlikheten, yttrandefriheten, rätten till utbildning, näringsfriheten samt rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna utsträcktes skyldigheten att tillgodose landets finsk- och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällseliga behov på enahanda grunder till att gälla "det allmänna" över lag, inte enbart staten. I och med den fortgående struktumvandlingen och privatiseringsutvecklingen inom förvaltningen kan man förutspå att denna utvidgning kommer att ha en avsevärd betydelse.

Det är särskilt viktigt att de språkliga rättigheterna tillgodoses fullt ut då någon misstänks för brott. I detta sammanhang skall myndigheterna på eget initiativ se till att vars och ens språkliga rättigheter också tillgodoses i praktiken. Vid förundersökningen skall man uttryckligen fråga den som blir förhörd vilket språk han eller hon vill använda, istället för att man ber om hans eller hennes samtycke till att använda ett annat språk än modersmålet (2048/4/04* s. 142). I det fall där ett straffyrkande hade framställts i samband med trafikövervakningen borde klaganden ha haft rätt att använda svenska i kontakten med polisen (15/4/05*). Med avseende på tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna är det motiverat att tolka språklagen så att språket på en betalningsblankett som gäller rättegångsavgifter inte bestäms enligt ärendets behandlingsspråk, dvs. språket i expeditionerna, utan enligt det språk som använts vid behandlingen av varje parts huvudsak (356/4/04*).

De språkliga rättigheter som garanteras i grundlagen skall tryggas oberoende av hur verksamheten i prak-

tiken har organiserats. Huvudstadsregionens samarbetsdelegation (SAD), som sköter avfallshanteringen inom huvudstadsregionen, skall således ordna kundbetjäning också på svenska (1067/4/04* s. 251).

Enligt språklagen skall en tvåspråkig myndighet se till att båda språken är synliga i myndighetens verksamhet. Posttjänster kan med avseende på de språkliga rättigheterna jämföras med myndighetsverksamhet. Eftersom poststämplat och motsvarande anteckningar kan betraktas som en del av denna synliga verksamhet, skall kravet på tvåspråkighet iakttagas också i fråga om dem (49/4/04 s. 250). Språket på trafikplaneringar är inte en ändamålsenlighetsfråga, eftersom vägtrafiklagstiftningen innehåller uttryckliga bestämmelser om fastställandet av språket. Dessa bestämmelser bidrar till att trygga den grundlagsenliga rätten till ett eget språk och en egen kultur (50/4/04* s. 250).

Näringsfrihet och rätt till arbete (GL 18 §)

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna garanterades var och en rätt att i enlighet med lag att skaffa sig sin försörjning genom det arbete, det yrke eller den näring som han eller hon fritt valt. Man har utgått från principen om fri företagsamhet och över lag från individens egen aktivitet i fråga om att skaffa sig sin utkomst. Det allmänna har dock en skyldighet att trygga och främja dessa fri- och rättigheter. Det allmänna åläggs dessutom i grundlagsbestämmelsen en skyldighet att sörja för skyddet av arbetskraften. Bestämmelsen är av betydelse framför allt inom arbetarskyddet och den därmed sammanhängande verksamheten.

Vid bedömningen av huruvida läkemedelsimport kräver tillstånd skulle man beakta den grundlagsenliga rätten för var och en att skaffa sig sin försörjning genom det arbete, det yrke eller den näring som han eller hon fritt valt. Inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna skall grunda sig på lag och vara exakta och noggrant avgränsade. Läkemedelslagen innehåller inte bestämmelser som tillräckligt exakt och noggrant skulle ha utvisat att importen av de lä-

kemedel som avsågs i klagomålet skulle ha krävt tillstånd (1079/4/04 s. 207).

Den skyldighet att sörja för skyddet av arbetskraften som det allmänna ålagts i grundlagen kräver att man förhåller sig allvarligt till de som orsakas av dålig inomhusluft. Även om det inte ansågs att ett sjukvårdsdistrikt hade handlat lagstridigt vid åtgärdandet av problem som berodde på fuktskador, skulle en mer målmedveten aktivitet med anledning av personalens symtom bättre ha överensstämmt med den skyldighet myndigheterna ålagts i grundlagen (224/4/04 s. 208).

Rätt till social trygghet (GL 19 §)

De grundläggande sociala rättigheterna tryggas i 19 § i grundlagen. Enligt detta lagrum har alla rätt till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv. I de sociala risksituationer som anges särskilt garanteras dessutom var och en rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad så som lagen föreskriver. Det allmänna skall också tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. I paragrafen nämns särskilt det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa samt trygga barnens välfärd och individuella uppväxt, liksom vars och ens rätt till en bostad.

En stor del av de klagomål som anförs hos justitieombudsmannen gäller social- och hälsovårdsmyndigheterna. Bestämmelserna om de grundläggande sociala rättigheterna har således en central betydelse i justitieombudsmannens arbete. Reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har medfört nya tyngdpunktsområden i fråga om laglighetsövervakningen av den sociala tryggheten. Tidigare var det i hög grad fråga om att bedöma om förfarandet varit korrekt. De nya bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna har emellertid medfört skyldigheter för det allmänna också när det gäller innehållet i den sociala tryggheten. Därför kan justitieombudsmannens ställningstaganden i samband med laglighetsövervakningen numera även gälla den sociala trygghetens materiella innehåll.

RÄTTEN TILL OUNDGÄNGLIG FÖRSÖRJNING OCH OMSORG

Utkomststödet är en central penningförmån som tryggar den rätt till oundgänglig försörjning som föreskrivs i grundlagen. För att denna grundläggande rättighet skall tillgodoseas, skall ansökningar om utkomststöd behandlas utan dröjsmål. I justitieombudsmannens praxis har utgångspunkten varit att en ansökan om utkomststöd skall tas till behandling inom en vecka för att behandlingen skall anses ske utan dröjsmål (1708/4/03* s. 191, 1494/4/03, 1941/2/05 s. 194, 2353/4/04* och 3358/4/04*).

De interna direktiven vid en stads socialverk och hälsovårdsverk innebar att endast de patienter som hade allvarliga medicinska eller odontologiska skäl för sin vård och således var i behov av brådskande tandvård kunde beviljas utkomststöd för sin tandvård. En sökande kan emellertid också ha behov av att få ersättning för kostnaderna för icke-brådskande tandvård. Eftersom vars och ens rätt till oundgänglig utkomst är en subjektiv rättighet, kunde denna rätt inte inskränkas genom kommunens interna direktiv (2610/4/03* s. 192).

RÄTTEN TILL GRUNDLÄGGANDE FÖRSÖRJNING

I 19 § 2 mom. i grundlagen garanteras var och en rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. De flesta förmåner som utbetalas i dessa situationer ingår i socialförsäkringssystemet. Folkpensionsanstalten står i en central ställning när det gäller de förmåner som utgör den grundläggande försörjningen.

Enligt justitieombudsmannens praxis förutsätter rätten till en grundläggande försörjning att ansökningar om förmåner som omfattas av denna rättighet behandlas snabbt. I ett avgörande som gällde behandlingstiderna vid Folkpensionsanstalten i Helsingfors försäkringsdistrikt konstaterade man att förmånsansökningarnas behandlingstider under 2000-talet hade förlängts så mycket att detta tidvis kunde äventyra rättsskyddet för

dem som ansökte om förmånerna. Folkpensionsanstalten hade dock lyckats hejda denna utveckling och från och med år 2005 hade behandlingstiderna blivit kortare (2585/2/04* s. 230). Övriga avgöranden som gäller behandlingstider refereras i avsnittet om socialförsäkring (s. 229).

Tillgodoseendet av medborgarnas rättsskyddsförväntningar har en särskild betydelse när det är fråga om grundläggande fri- och rättigheter. Sökanden skall kunna lita på att han eller hon kan komma i åtnjutande av sina rättigheter då han eller hon handlar på det sätt som myndigheterna förutsätter. En arbetskraftsbyrå hade handlat felaktigt då man hade gett klaganden ett negativt arbetskraftspolitiskt utlåtande trots att denne hade agerat på det sätt som arbetskraftsbyrån hade förutsatt (751/4/04, jfr 379/4/04*). Myndigheternas beslut skall också vara konsekventa och förstäliga ur sökandens perspektiv. Folkpensionsanstaltens byrå hade fattat beslut som i och för sig inte var lagstridiga men som hade bristfälliga motiveringar. Den ena av de ansökningar som hörde samman med sökandens sjukdom hade nämligen förkastats på grund av att sökanden inte ansågs vara arbetsförmögen och den andra ansökningen på grund av att sökanden inte var arbetsoförmögen (1274/4/04*).

RÄTTEN TILL TILLRÄCKLIGA SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSTJÄNSTER

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen skall det allmänna tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster.

Flera av justitieombudsmannens ställningstaganden har under de senaste åren gällt tillhandahållandet av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. Dessa ärenden har gällt dels hur omfattande skyldigheten att ordna hälso- och sjukvårdstjänster är, dels inom vilken tid tjänsterna skall tillhandahållas. Folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård innehåller bestämmelser om skyldigheten att ordna hälso- och sjukvård. Under verksamhetsåret fastställdes i vissa avgöranden att man inom den kommunala primärvården har rätt att besöka en läkarmottagning för att få ett sjukintyg eller körkortsintyg (554/4/04* s. 204, 511/4/03,

3308/4/04* och 2010/4/03). En stad och ett sjukvårdsdistrikt erbjöd inte tillräckliga jourtjänster inom tandvården, då det inte fanns tillgång till akut tandvård under påsken (933/4/03 s. 204). Då de lagstadgade skyldigheterna att ordna tandvård har utvidgats, förutsätter grundlagens bestämmelser att man vid behov ökar resurserna för att dessa skyldigheter skall kunna uppfyllas (2193/4/03*, 77/4/04* och 1529/4/04*).

När det gäller väntetiderna för vård har grundlagen och den ovan nämnda lagstiftningen preciserats genom den reglering gällande s.k. vårdgaranti som trädde i kraft 1.3.2005. Det har dock sedan år 2001 funnits bestämmelser om väntetiderna för psykiatrisk vård för minderåriga. En väntetid på sex månader till en ungdomspsykiatrisk avdelning vid ett sjukhus var således lagstridig (1205/4/04*, jfr 1250/4/03 s. 220). Ett barns rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tillgodosågs inte då barnet tvingades vänta på barnpsykiatrisk vård i över ett och ett halvt år efter att remissen hade inkommit till sjukhuset (2661/4/03 s. 204 och 206). Vid inspektionerna av psykiatriska sjukhus underströk man också att de tidsfrister inom vilka minderåriga skall ges vård är bindande (t.ex. 1794/3/05).

Enligt grundlagsutskottets praxis innebär det allmännas skyldighet att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster även att klientavgifterna inte får medföra att tjänsterna inte kan anlitas av de personer som behöver dem. I ett fall hade klagandena med stöd av kommunens betalningsförbindelse blivit opererade på ett privat sjukhus, därifrån de hade transporterats med ambulans till kommunens hälsovårdscentral för fortsatt vård. Kommunen hade debiterat en avgift på 290 euro för transporten. De klientavgifter som tas ut hos patienterna skall fastställas på samma grunder oberoende av om patienten har fått specialiserad sjukvård vid ett centralsjukhus eller om kommunen har ordnat motsvarande vård i form av köptjänster vid ett privat sjukhus. Därför hade kommunen handlat lagstridigt då man hade debiterat en avgift för sjuktransporten från sjukhuset till hälsovårdscentralen (1201/4/03* och 1126/4/03* s. 212).

Frågan om vilka prioriteringar som är lagliga utgör ett särskilt problem vid tryggandet av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. I samband med denna fråga aktualiseras vid sidan av bestämmelsen i 19 § 3 mom. i

grundlagen ofta också den likhetsprincip som finns i grundlagen. I ett avgörande som gällde vården av Fabry-patienter konstaterade man att vissa patientgrupper inte får uteslutas från ansvaret att ordna specialiserad sjukvård (921/4/04* s. 204). En kommun hade också förfarit lagstridigt då undersökningen, vården och uppföljningen av skelning hos barn hade utesluts från tjänsteutbudet inom den offentliga specialsjukvården och patienterna hade anvisats att på egen bekostnad söka vård inom den privata sektorn (1594/4/03* s. 210 och 220, jfr 1202/2/04 s. 204).

I den regeringsproposition som gäller reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna nämndes barn- och ungdomsvårdssystemet som ett exempel på ett sådant stödssystem som främjar tillgodoseendet av 19 § 3 mom. i grundlagen. Genom dagvårdssystemet stöder man familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. För att barnens fysiska säkerhet skall kunna garanteras och barnens grundläggande rättigheter tillgodoses, samt för att de uppfostningsmål som uppställts i lagen om barn- och ungdomsvård skall kunna nås krävs det att det finns tillräcklig och yrkeskunig vård- och uppfostningspersonal vid daghemmen (821/4/03* s. 199).

En kommun hade inte uppfyllt sin skyldighet att ordna tolktjänster för en gravt handikappad person enbart genom att kommunen förbundit sig att mot räkning betala kostnaderna för tolken. Kommunen hade överlåtit till klienten att själv skaffa en tolk. Enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp är det alltid kommunen som har det yttersta ansvaret för att ordna tolktjänster (1127/4/03 s. 197). Var och en som med stöd av lagen om service och stöd på grund av handikapp är berättigad till tolktjänster skall garanteras lika möjligheter att anlita tjänsterna i praktiken, oberoende av i vilken kommun personen är bosatt. Eftersom lagstiftningen ger rum för tolkning och det därför förekom olika tolkningar i fråga om ersättandet av kostnaderna för tolktjänster i samband med utlandsresor, sändes det svar klaganden gavs till social- och hälsovårdsministeriet för kännedom, för en bedömning av eventuella behov av preciseringar i lagstiftningen (1477/4/03 s. 196).

Ansvar för miljön (GL 20 §)

Bevarandet av en livsduglig miljö är en förutsättning för så gott som alla de andra grundläggande fri- och rättigheterna. Rätten till en sund miljö kan nuförtiden betraktas som en internationell mänsklig rättighet. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna utökades förteckningen över grundläggande fri- och rättigheter med en särskild bestämmelse om denna fråga. Bestämmelsen är tudelad, den gäller för det första vars och ens ansvar för naturen, miljön och kulturarvet och för det andra det allmännas skyldighet att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och en möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Sådana skeppsvrak som avses i 20 § i lagen om fornminnen hör till kulturarvet. För att inte bestämmelsen i 20 § 1 mom. i grundlagen skall bli verkningslös får inte rörelsefriheten ges en alltför hög prioritet i ärenden som gäller skydd av arkeologiskt värdefulla vrak eller vrakens skyddsområden (868/4/03* s. 266).

Rättsskydd (GL 21 §)

Med rättsskydd avses i detta sammanhang närmast processuella grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, dvs. det så kallade processuella rättsskyddet. Det är fråga om att myndigheterna skall iaktta korrekta och rättvisa förfaringssätt. Rättsskyddet i samband med myndighetsförfarandet har traditionellt sett utgjort ett av kärnområdena inom laglighetsövervakningen. Frågor som hör samman med rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning är de frågor som allra oftast varit föremål för justitieombudsmannens uppmärksamhet inom de olika kategorierna av ärenden.

Bestämmelserna om rättsskyddet ingår i 21 § i grundlagen. Paragrafen har ett mycket omfattande tillämpningsområde, eftersom den gäller såväl straffprocessen och civilprocessen som förvaltningsprocessen och förvaltningsförfarandet över lag. Internationella

jämförelser visar att det är relativt sällsynt att rättsskyddet i samband med myndighetsförfarandet ses som en fråga som hör samman med de grundläggande fri- och rättigheterna. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – för vars ikraftträdande det dock tills vidare inte finns några garantier – innefattar emellertid också en bestämmelse om god förvaltning.

I fråga om sitt tillämpningsområde avviker bestämmelsen i 21 § i grundlagen från föreskrifterna om rättsskyddet i artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen. Konventionens föreskrifter gäller endast domstolar samt myndigheter som jämställts med domstolar i den praxis som utformats vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Därför följer kravet på god förvaltning i sista hand uttryckligen av grundlagen (och av bestämmelser på lagnivå). När det gäller förfarandet vid domstolarna, såväl allmänna domstolar som förvaltningsdomstolar, grundar sig däremot rättsskyddskraven ofta både på grundlagens bestämmelser och på människorättsnormerna, i flera fall på en kombinerad granskning av dessa bestämmelser.

Inom det finska systemet hör iakttagandet av principerna om god förvaltning till tjänstemännens allmänna tjänsteplikt som är förbunden med hot om straff, till den del principerna framgår av de "bestämmelser eller föreskrifter som skall iaktas i tjänsteutövning" (40 kap. 7–10 § i strafflagen). I det fall då gärningen enligt strafflagen "är ringa bedömd som en helhet" är avvikelserna från god förvaltning inte förbunden med hot om straff. Justitieombudsmannens laglighetsövervakning är av särskilt stor betydelse uttryckligen inom denna gråzon där gärningarna inte är kriminaliserade. Justitieombudsmannens övervakning riktar sig dessutom också mot sådana organ som sköter offentliga uppgifter men vars anställda inte verkar under tjänsteansvar.

Nedan nämns de delområden i fråga om rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning som under verksamhetsåret oftast har uppmärksammats inom justitieombudsmannens arbete. Framställningen bygger på en kombinerad granskning av kriterierna för god förvaltning och av de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna ställer på en rättvis rättegång.

RÄTTEN ATT FÅ SITT ÄRENDE BEHANDLAT OCH RÄTTEN TILL EFFEKTIVA RÄTTSMEDEL

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet. Då det är fråga om en persons rättigheter eller skyldigheter har denna rätt specificerats så att den innefattar rätten att få ärendet behandlat uttryckligen av domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Vid prövningen av en persons civila rättigheter och skyldigheter eller en anklagelse för brott tryggar också artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen rätten till en rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag.

Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen skall rätten att söka ändring, liksom alla andra garantier för en rättvis rättegång, tryggas genom lag. Artiklarna 6 och 13 i Europeiska människorättskonventionen samt artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet kräver att var och en har tillgång till effektiva rättsmedel med både juridiska och faktiska verkningar. De samhälleliga rättsskyddstjänsterna skall kunna anlitas av var och en som behöver dem.

De ärenden som behandlas inom denna kategori av ärenden gäller ofta erhållandet av ett överklagbart beslut eller tillämpningen av ett besvärshöjningsbud. Båda dessa faktorer har en omedelbar inverkan på en persons möjligheter att få sitt ärende behandlat vid en domstol eller någon annan myndighet. I de klagomål som gäller kravet på att få ett ärende behandlat aktualiseras ofta principen om god förvaltning vid bedömningen av huruvida myndigheterna har besvarat framställningar och förfrågningar inom en skälig tid.

Med avseende på rättsmedlens effekt är det också viktigt att myndigheterna ger anvisningar om ändringsökande eller åtminstone ger tillräcklig information för att besvärshöjningsrätten skall kunna brukas (denna fråga kan också granskas med avseende på rådgivnings- och serviceplikten). När det gäller rätten att söka ändring är också avgörandenas motiveringar av väsentlig betydelse (motiverandet av avgörandena behandlas nedan).

I synnerhet med avseende på en rättvis rättegång men även med avseende på god förvaltning kan man förut-sätta att myndigheterna utöver att konstatera att ett fel har skett även på något sätt gottgör den skada som orsakats av rättskränkningen. När det gäller rättegångsförfarandet lämnar artikel 13 i Europeiska människorättskonventionen stort rum för prövning i fråga om det sätt på vilket skadan gottgörs. Justitieombudsmannen kan inte befatta sig med lagakraftvunna domstolsbeslut och således inte heller påverka gottgörelsen. Det ligger närmast till hands att ett fel som begåtts vid en rättegång gottgörs genom det ordinarie ändringsökandet som hör samman med rättegångsförfarandet (se HD 2005:73 och 2006:11). När det gäller den övriga förvaltningen kan justitieombudsmannen däremot rekommendera att myndigheten på något sätt gottgör den skada eller olägenhet som orsakats.

Ett typiskt fel som förekommer inom flera förvaltningssektorer är försummelse av att fatta ett skriftligt överklagbart beslut.

Överläkaren vid en samkommun för folkhälsoarbete borde ha gett patientens föräldrar ett skriftligt beslut om att en betalningsförbindelse hade förvägrats. Beslutet gällde rätten att av offentliga medel få ersättning för ett barns besök hos en privat ögonläkare (1594/4/03* s. 210 och 220). I ett annat fall borde Folkpensionsanstalten ha gett klaganden ett beslut innefattande en skriftlig besvärshöjningsanvisning angående avgörandet om att klaganden inte hade beviljats blankett E 112 (1753/4/03* s. 231). En arbetskrafts- och näringscentral borde ha gett sökanden ett separat beslut om att villkoren för betalning av det stöd klaganden ansökt hade inte uppfyllt (2484/2/03 s. 273).

Stadens tekniska central hade handlat felaktigt då centralen inte hade besvarat klagandenas brev som innefattade en begäran om åtgärder eller handledning. Det skulle ha varit ändamålsenligt att frågan om huruvida övervakningsåtgärderna var påkallade hade underställts tekniska nämnden för avgörande, varvid klagandena skulle ha fått en möjlighet att anföra besvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen (2125/4/03). Ett vägdistrikt hade försummat skyldigheten att på nytt behandla det ärende gällande en fastighets körvägsan-slutning som förvaltningsdomstolen återförvisat till vägdistriktet. Vägdistriktet borde

snabbt ha gett klaganden ett motiverat beslut innefattande en besvärshanvisning (2591/4/04* s. 280).

Statskontoret hade med hänvisning till den bristfälliga lagstiftningen inte gett klaganden ett överklagbart beslut om ankans kalkylerade arbetspension. Ärendet borde emellertid i sista hand ha avgjorts genom att bestämmelserna i lagen om statens pensioner skulle ha tolkats på ett sätt som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, så att klaganden skulle ha getts ett överklagbart beslut (2766/4/03* s. 231).

Med tanke på partens rättsskydd skulle det ha varit motiverat att det hade fattats ett överklagbart beslut om omhändertagandet av snus vid tullövervakningen, även om det med stöd av bestämmelserna i lagen om påförande av accis var oklart huruvida det bör fattas ett överklagbart beslut om varor som omfattas av denna lag (2438/4/03 s. 184).

I vissa fall var det fråga om att behandlingen av ett ärende vid en domstol eller myndighet inte direkt hade förhindrats, men att myndigheten hade förhalat anhängiggörandet av ärendet eller vidtagandet av de åtgärder ärendet förutsatte.

Anhängiggörandet av ett ärende som gällde ett barns boende och underhållsbidrag hade på grund av vårdslöshet från det offentliga rättsbiträdets sida fördröjts med över ett halvt år. Med beaktande av att underhållsbidraget enligt lagen om underhåll för barn kan fastställas retroaktivt för högst ett år från att talan om underhållsbidrag anhängiggjorts, kunde dröjsmålet medföra avsevärd skada för klaganden (1692/4/04*). I ett annat fall hade stadsdirektören vid behandlingen av klagandens skadeståndsärende handlat felaktigt då denne inte utan oskäligt dröjsmål hade besvarat klagandens e-postmeddelanden och klagandens yrkanden inte hade underställts kommunens behöriga organ för behandling (1938/4/04). En premiärlöjtnant hade inte utan dröjsmål sänt en rekryts ansökan om civiltjänst till militärlänsstaben eller hemförlovat rekryten. Dröjsmålet hade räckt drygt två veckor (1927/2/03 s. 175).

I utskökningsärenden kan däremot behandlingen av ett ärende tvärtom förhindras av att utskökningsmy-

nigheterna agerar alltför snabbt vid redovisningen av influtna medel, eftersom verkställandet av redovisningen utgör hinder för prövningen av utskökningsbesvär vid domstolen. En utmättningsman hade redovisat de medel som influtit vid en exekutiv auktion till borgenärerna efter att tingsrätten avgjort utskökningsbesvären, men innan fristen för anmälan av missnöje över beslutet utlöp. Detta innebar att hovrätten enligt lagen inte kunde pröva klagandens besvär (1719/4/03* s. 166).

En person kan också hindras från att komma i åtnjutande av sina rättigheter då en myndighet inte verkställer ett domstolsbeslut.

Folkpensionsanstaltens byrå hade underlåtit att verkställa försäkringsdomstolens beslut i ett ärende som gällde rehabiliteringsstöd. Byrån hade å andra sidan inte heller ansökt om att beslutet skulle undanröjas trots att byrån ansåg att beslutet var lagstridigt (3037/4/03). Utlänningsverket hade handlat lagstridigt då behandlingen av en asylansökan som avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut av förvaltningsdomstolen avbröts för inhämtandet av tilläggsinformation i ärendet (1434/4/04* s. 189).

När det gäller de grundläggande rättigheterna för ett brottsoffer, dvs. för målsäganden i ett brottmål, anförs det regelbundet klagomål där det uppges att målsägandens undersökningsbegäran eller brottsanmälan inte har registrerats och att det inte utförts någon förundersökning i ärendet, att förundersökningen varit bristfällig eller att ärendet inte har överförts till allmänna åklagaren efter att förundersökningen slutförts. Ur målsägandens synvinkel är det i första hand fråga om hur han eller hon får ett ärende som gäller hans eller hennes rättigheter behandlat. Dessa frågor kan också granskas med avseende på de krav som uppställts på god förvaltning.

En polis hade inte registrerat ett brott som polisen fått kännedom om och som underlydde allmänt åtal. Polisen hade inte heller utrett huruvida målsäganden som rapporterat händelsen önskade framställa några yrkanden i ärendet (1237/4/04 s. 142). I ett ärende som gällde ett misstänkt polisbrott borde kommissarien ha avhållit sig från att diskutera undersökningsbegäran med klaganden, eftersom kommissariens förfarande kunde ha väckt en misstanke om att kommissarien ha-

de försökt påverka klaganden att återta sin begäran. Förfarandet kunde också ha rubbat förtroendet för förundersökningens objektivitet (1976/4/03).

En polisinskrifning hade misslyckats med behandlingen av klagandens utredningsbegäran. På grund av brister i informationsutbytet mellan utredarna, försummelse vid granskningen av förundersökningsmaterialet samt till följd av att övervakningssystemet inte hade fungerat hade en del av de frågor klagandens utredningsbegäran gällde inte registrerats. En del frågor hade således inte alls utretts och deras behandling hade därför fördröjts (2236/4/03*). I ett annat fall hade en kriminalkommissarie inte bekantat sig tillräckligt noggrant med den undersökningsbegäran klaganden riktat till polisen och brottsanmälan hade inte utan dröjsmål registrerats i polisens brottsanmälningsystem, utan den hade bifogats till det förundersökningsmaterial som gällde klagandens tidigare brottsanmälan, vilket inte hörde samman med den nya undersökningsbegäran (2917/4/04).

I följande fall hade ärendena inte kunnat undersökas på grund av att de utretts bristfälligt. Polisen hade inte fattat något (nytt) beslut angående klagandens körkort och hade inte längre någon giltig orsak till att hålla klagandens körkort i förvar. På grund av polisens förfarande kunde klaganden inte föra sitt körkortsärende till domstolen för avgörande (3127/4/04* s. 147). Polisens beslut om att inte utföra förundersökning med anledning av att det ansågs att inget brott hade begåtts grundade sig på bristfällig utredning, eftersom man inte hade bett klaganden lägga fram tilläggsutredning angående den faktiska äganderätten till den stulna egendomen. Det var fråga om ett fall där klaganden hade uppgett att dennes förre make utan lov hade tagit klagandens hundar. Klaganden kunde bl.a. ha företett polisen dokument över äganderätten till hundarna (1734/4/03 s. 137).

I flera fall kommer den bristfälliga behandlingen av målsägandens ärende till synes i att polisen fattar beslut om att inte tillstålla allmänna åklagaren förundersökningsprotokollet. Rätten att enligt 21 § i grundlagen få sin sak behandlad på ett behörigt sätt innebär att det är motiverat att ärendet prövas av allmänna åklagaren om bestämmelserna gällande det ärende som är föremål för förundersökning ger rum för juri-

disk tolkning av huruvida gärningen motsvarar rekvisitet eller inte. Detsamma gäller bedömningen av bevisningen. Om det vid förundersökningen har samlats material som talar både för och mot skuldfrågan, skall ärendet prövas av åklagaren (2073/4/04* och 2478/4/05 s. 136).

Det var fråga om en situation som med avseende på målsägandens rättigheter var en aning avvikande i det fall där det hade framförts ett påstående om att felaktiga personuppgifter uppgetts vid strafforderförfarandet. Med beaktande av förfarandets summariska karaktär skall myndigheten förhålla sig allvarligt till dylika invändningar i samband med utfärdandet av straffanspråk. Ärendet skall med hänsyn till oskuldspresumtionen tolkas till fördel för den misstänkte om invändningen är beaktansvärd och situationen efter adekvata utredningsåtgärder fortfarande är oklar. Polisen och allmänna åklagaren borde inte ha avslutat ärendets utredning i och med att man inte kunnat utreda vem som var den eventuella (riktiga) gärningsmannen (318/4/04* s. 143).

Rätten att få ett ärende behandlat av en myndighet hör ofta samman med besvarandet av förfrågningar och brev. Underlåtelse av att besvara en förfrågning kan beroende på förfrågningens karaktär i vissa fall närmast utgöra en försummelse av den rådgivnings- och serviceplikt som hör till god förvaltning. Dessa fall behandlas nedan. De situationer som hör samman med verkställandet av en dokumentbegäran har behandlats ovan i samband med offentligheten (12 § i grundlagen).

Ett processuellt fel uppdagades t.ex. i ett ärende där stadens tekniska nämnd inte hade utrett huruvida klagandens skrivelse som var riktad till nämnden var avsedd som ett rättelseyrkande. Nämnden hade inte heller på ett behörigt sätt svarat på klagandens förfrågningar gällande beredningen av det ärende som gällde klaganden (1077/4/04). I ett annat ärende hade en samkommuns hälsoskyddsmyndighet inte gett ett skriftligt beslut eller svar med anledning av klagandens yrkanden som byggnadsnämnden överfört till myndigheten (2148/4/03). I ett fall hade klagandens tjänstgöring i fredsbevararuppgifter avbrutits genom försvarsministeriets beslut, men högsta förvaltningsdomstolen hade upphävt beslutet. Ministeriet borde ha

avgjort det ärende som gällde klagandens yrkanden på att ministeriet skulle betala ersättning för uteblivna löner (2420/4/03 s. 176).

SKÄLIG BEHANDLINGSTID

Enligt 21 § i grundlagen skall ett ärende behandlas av en behörig myndighet "utan ogrundat dröjsmål". Artikel 6 i Europarådets människorättskonvention föreskriver å sin sida att rättegången skall hållas inom en "skälig tid".

Inom laglighetsövervakningen aktualiseras ständigt frågor som hör samman med en snabb behandling av ärendena. Myndigheterna har ofta i handledande syfte uppmärksammat på principen om att ärendena skall behandlas utan dröjsmål även då det i ett konkret ärende inte har varit fråga om ett förfarande som kunnat betraktas som egentlig försummelse av tjänsteplikten. Justitieombudsmannen har strävat efter att i varje enskilt fall utreda orsakerna till dröjsmålet och ofta också rekommenderat förbättringsåtgärder eller åtminstone uppmärksammat en högre myndighet på de bristande resurserna. Rättssväsandet skall i samband med rättsskipningen erbjuda effektiva rättsmedel ifall rättegångsförfarandet drar oskäligt mycket ut på tiden.

I vissa av de undersökta ärendena har dröjsmålet vid behandlingen berott på att de till buds stående resurserna varit otillräckliga. Justitieombudsmannen har bl.a. betonat att enbart en hänvisning till "den allmänna arbetssituationen" inte räcker som förklaring till varför den skäliga behandlingstiden har överskridits. Dröjsmålet kan å andra sidan vara en följd av att ärendet i övrigt har behandlats bristfälligt eller felaktigt. I dessa fall förekommer det ofta vid sidan av dröjsmålet även andra problem när det gäller uppfyllandet av kravet på god förvaltning.

De flesta av de klagomål gällande dröjsmål som föranledde åtgärder riktade sig under verksamhetsåret mot Folkpensionsanstalten, de kommunala myndigheternas behandling av utkomststödsärenden och mot förundersökningen. Det anfördes också flera klagomål gällande bilbeskattning som riktade sig mot Tullstyrelsen.

Polisen

Behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd hade vid polisinrättningen i Helsingfors härad fördröjts med nästan två år till följd av vårdslöshet vid behandlingen och på grund av utlänningspolisens svåra arbetssituation (143/4/04). I ett annat fall hade det inte utan dröjsmål vidtagits tillräckliga förundersökningsåtgärder med anledning av en brottsanmälan angående misshandel som inlämnats år 2001, då förundersökningen först i början av år 2005 fortsatte med förhör av den brottsmisstänkte. Undersökningsledningarna och utredaren gavs en anmärkning med anledning av förfarandet (173/4/05* s. 126).

I samband med justitieombudsmannens laglighetsövervakning har det också uppdagats problem som hör samman med den korta preskriptionstiden för åtalsrätten i fråga om arbetsbrott. Riksåklagaren meddelade att man strävar efter att utveckla samarbetet mellan arbetarskyddsmyndigheterna, polisen och åklagaren, så att man skall kunna säkerställa att de myndighetsåtgärder som föranleds av arbetsbrott kan utföras så flexibelt och snabbt att man kan undvika att åtalsrätten preskriberas (553/4/03*).

I vissa ärenden var det fråga om att förundersökningen hade pågått alltför länge. Detta var fallet bl.a. i ärendena 1525/2/04 (förundersökningen hade i flera fall räckt många år) och 1567/2/03* s. 128 (behandlingstiderna vid Ålands polismyndighet).

Folkpensionsanstalten

I ett ärende som hade tagits till behandling på eget initiativ uppdagades det att Folkpensionsanstaltens genomsnittliga behandlingstid för förmånsansökningar inom Helsingfors försäkringsdistrikt i början av år 2004 hade förlängts så mycket att man kunde anse att Folkpensionsanstalten hade försummat att behandla ansökningarna utan dröjsmål (2585/2/04* s. 230).

I ett fall hade Folkpensionsanstaltens byrå överfört den besvärsskrift klagandens dotter tillställt byrån vidare till prövningsnämnden för att behandlas som besvär över två månader efter att den lagstadgade tids-

fristen för överföringen utlöpt. JO gav byrån en anmärkning med anledning av det lagstridiga förfarandet (432/4/04*). I ett annat fall hade Folkpensionsanstalten behandlat ansökningar om rehabiliteringsstöd och näringsverksamhetsstöd i sju och en halv månad (991/4/04). I ett fall förekom det ett visst dröjsmål vid behandlingen av kostnadsersättningen för rehabilitering (1658/4/04). Det hade vidare förekommit fel på grund av vårdslöshet vid behandlingen av klagandens två ansökningar om sjukdagpenning. Detta medförde att behandlingen i det ena ärendet hade räckt två månader längre än den genomsnittliga behandlingstiden och i det andra ärendet en månad längre än genomsnittet (1165/4/04).

I ett fall hade Folkpensionsanstaltens byrå väntat på att klagandens pensionsbesvär skulle avgöras innan byrån fattade sitt beslut i klagandens sjukdagpenningssärende. Byråns förfarande var inte korrekt och medförde ett obefogat dröjsmål vid behandlingen av ansökan (2664/4/04). I andra fall hade Folkpensionsanstaltens byrå väntat på att klagandens besvärssärende skulle avgöras innan byrån fattade beslut med anledning av klagandens ansökan om fortsatt betalning av en förmån. Byrån hade också gjort en felaktig tolkning om att socialförsäkringsnämnden redan hade avgjort klagandens ärende. Byråns förfarande var inte korrekt och medförde ett obefogat dröjsmål vid behandlingen av ansökan om fortsatt betalning av förmånen (2305/4/05 och 2889/4/04).

Behandlingen av en ansökan om periodisk justering av bostadsbidraget hade räckt fyra månader, vilket över-skred en skäligen behandlingstid (1376/4/04). I ärendet 1376/4/03 hade behandlingen av en ansökan räckt två och en halv månad och i ärendet 1894/4/03* över sex månader. I ett ärende som gällde bostadsbidrag gavs Folkpensionsanstaltens byrå en anmärkning då klaganden hade fått ett beslut med anledning av sin ansökan först efter knappa två år (1274/4/04*). Den sammanlagda behandlingstiden för ett bostadsbidragsärende var i ett fall nästan tre år och klaganden hade varit utan bostadsbidrag i ca två och ett halvt år (2692/4/03). I ett annat fall räckte behandlingen av en ansökan om bostadsbidrag fyra månader. Det hade förekommit ett uppehåll på över en månad vid behandlingen av ansökan (1258/4/04).

Folkpensionsanstaltens byrå hade väntat på att klagandens besvärssärende skulle avgöras innan byrån fattade beslut med anledning av klagandens ansökan om fortsatt betalning av en förmån. Detta förfarande var inte korrekt och medförde ett obefogat dröjsmål vid behandlingen av ansökan. Klagande fick svaret över ett år efter att ansökan inlämnats. Byrån hade inte heller iakttagit de tidsfrister som fastställts för överföring av besvär (1770/4/04*).

Behandlingen av en ansökan om ersättning för läkemedel hade räckt ca åtta månader. Byrån hade utgått från att klaganden skulle ansöka om tilläggsersättning för läkemedelsinköpen och väntat på tilläggsutredning (2759/4/04*). Förfarandet vid Folkpensionsanstaltens byråer hade betraktats som vårdslöst i det fall där klagandens handikappstödsärende hade behandlats på nytt först nästan ett år efter att försäkringsdomstolen fattat sitt beslut i ärendet (219/4/04).

Arbetspensionsanstalterna

Ett pensionsförsäkringsbolag hade överskridit den ovillkorliga tidsfrist som föreskrivs för överföring av besvär i lagen om pension för arbetstagare. Enligt utredningen hade också andra pensionsanstalter försummat att iakta tidsfristen. JO delgav pensionsanstalten sin uppfattning om att tidsfristen i fråga är ovillkorlig. JO delgav också social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning och uppmanade ministeriet att vidta åtgärder för att ändra förfarandena så att de överensstämmer med lagen (528/2/04*).

Tullstyrelsen

Behandlingstiden för den första beskattningen av ett fordon var i ett fall fyra månader och tio dagar, varav ärendet hade dröjt fyra månader i Tullstyrelsens marknadsvärdesgrupp dit det remitterats för utlåtande (den genomsnittliga behandlingstiden för bilskattedeklarationer var ca 32 dagar). Man skall vid organiseringen av arbetet trygga att behandlingen kan ske utan dröjsmål (74/4/04* s. 183).

I ett ärende som gällde en ansökan om rättelse av bilbeskattningen var en behandlingstid på över två år och nio månader oskäligt lång. Det hade inte lagts fram någon grund för Tullstyrelsens anvisning gällande uppskov av behandlingen av rättelseyrkanden angående beskattningen av flyttgodsbilar som hämtats från ett tredje land. Det faktum att en begäran om förhandsavgörande angående ärendet var anhängig vid EG-domstolen räckte inte som grund för anvisningen (2535/4/03).

Tullens genomsnittliga behandlingstid på ca två år (variationsintervallet 2–4 år) för ärenden som gällde ändringssökande i bilbeskattningen var otillfredsställande med hänsyn till kravet på att ett ärende skall behandlas utan dröjsmål, vilket principen om god förvaltning förutsätter. Tullens behandlingstid för ett ärende som gäller ändringssökande utgör dessutom ofta endast en del av ärendets sammanlagda behandlingstid. Då man därutöver beaktar den tid behandlingen kräver vid förvaltningsdomstolen och eventuellt vid högsta förvaltningsdomstolen, överstiger den sammanlagda behandlingstiden troligtvis avsevärt den behandlingstid som kan betraktas som skäligen.

Dessutom uppställer även gemenskapsrätten krav på en skäligen behandlingstid. Tullen bör därför kritiskt utvärdera sitt förfarande vid fastställandet av bilskatten, dels med beaktande av gemenskapsrättens krav på icke-diskriminering, dels med beaktande av det grundlagsenliga kravet på god förvaltning och det krav på effektiv implementering av gemenskapsrätten som följer av medlemsstaternas lojalitetsplikt (2893/4/04*).

Skatteförvaltningen

Behandlingen och avgörandet av en förenings ansökan om skattelättnad hade räckt drygt 20 månader inom skatteförvaltningen, fastän ärendet enligt lagen skulle behandlas i brådskande ordning, om möjligt inom sex månader från att ansökan gjorts (266/4/04 s. 254). En skattebyrå hade försummat sina skyldigheter vid beredningen av klagandens rättelseyrkanden för skatterättelsenämnden, då ärendets behandling hade räckt nästan fyra år (685/4/04 s. 254).

De kommunala myndigheterna

Justitieombudsmannen har i flera fall riktat kritik mot de långa behandlingstiderna för ärenden som gäller utkomststöd. Dessa fall har behandlats ovan i samband med 19 § i grundlagen på s. 53.

Det konstaterades även i fråga om andra ärenden än utkomststödsärenden obefogade dröjsmål vid kommunala myndigheters behandling av ärenden. En tjänsteinnehavare inom stadens socialväsande hade behandlat en ansökan om stöd för närståendevård i ca fyra månader (196/4/04* s. 200). Ett barns vårdnadshavare fick ett överklagbart beslut med anledning av en ansökan om förlängd läroplikt först då halva det läsår som ansökan gällde hade förlöpt (1308/4/03 s. 223).

Behandlingen av ett kostnadsersättningsyrkande som framställt hos social- och hälsovårdsnämnden hade räckt nästan två månader (2179/4/03 s. 208). Kommunens byggnadstillsynsmyndighet hade inte på över två år befattat sig med ett ärende som gällde bortförande av en husvagn (1206/4/04). Byggnadstillsynsmyndighetens förfarande i samband med gårdsplanering hade räckt ca tretton månader (1630/4/03). Ärenden som gällde undantagslov och planeringsbehov hade behandlats i ca ett år och fem månader vid kommunens teknik- och miljönämnd (2265/4/03).

Ett kommunalt ärende som gällde uppsägning hade behandlats vid förvaltningsdomstolen i ca två och ett halvt år. Behandlingstiden var oskäligt lång och överskred den behandlingstid som var godtagbar i ett ärende som enligt lagen skulle behandlas i brådskande ordning (950/4/03). Vid försäkringsdomstolen hade behandlingen av ett besvärssärende fördröjts på grund av jäv i den sammansättning som skulle avgöra ärendet (1135/4/04 s. 103 ja 230).

Länsstyrelserna

Behandlingen av ett klagomålsärende hade räckt ett år och tio månader vid en länsstyrelse. På grund av klagomålets karaktär hade klagandens rättsskydd emellertid inte äventyrats i och med detta. Länsstyrelsen skall dock i fortsättningen se till att klagomålen

behandlas inom en skälig tid (1734/4/03 s. 137). Behandlingen av ett ärende som gällde avstängning från en tjänst med stöd av statstjänstemannalagen hade dröjt ca fem veckor vid länsstyrelsen. Med anledning av sakens natur får behandlingen av ett sådant ärende inte räcka mer än några dagar (2052/4/04).

Övriga myndigheter

Trots magistratens begränsade resurser betraktades en behandlingstid på nästan sex månader som alltför lång i ett tillståndsärende. I det resultatavtal som ingåtts mellan magistraten och länsstyrelsen hade det uppställts som mål att behandlingstiden i dylika ärenden i genomsnitt skulle vara två månader (882/4/05*).

Ett tvistemål hade varit anhängigt vid tingsrätten i nästan elva år. Ett anhängigt brottmål hade fördröjt tvistemålets framskridande. Det verkade uppenbart att behandlingstidens längd redan hade överskridit eller skulle komma att överskrida den skäliga tid som avses i artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen före erhållandet av en lagakraftvunnen dom i ärendet. Det var också en olägenhet att klaganden inte verkade ha tillgång till ett sådant effektivt rättsmedel som artikel 13 i Europeiska människorättskonventionen förutsätter (1794/4/03 s. 107).

Rättsskyddscentralen för hälsovården borde vid behandlingen av ett klagomålsärende ha tagit i betraktande att ärendet hade varit under behandling vid länsstyrelsen i nästan två år, så att ärendets sammanlagda behandlingstid skulle ha blivit skälig. Nu var ärendet anhängigt i sammanlagt tre år och fyra månader (2471/4/03 s. 208).

Ett besvärärende som gällde lantbruksstöd hade behandlats vid en arbetskrafts- och näringscentral i drygt två år och tre månader, vilket stod i strid med det krav på snabb behandling som anges i 21 § i grundlagen (2676/4/03 s. 273). I ett annat fall var behandlingstiden för ett besvärärende vid en arbetskrafts- och näringscentral nästan två år och tio månader (3403/4/03 s. 273).

BEHANDLINGENS OFFENTLIGHET

Frågor som hör samman med behandlingens offentlighet aktualiseras närmast i anslutning till de muntliga förhandlingar som ordnas i samband med rättegångsförfarandet.

Under verksamhetsåret uppmärksammades ett fall där tingsrätten inte hade fattat ett skriftligt beslut om att rättegången skulle ske inom stängda dörrar. Tingsrättens beslut om att sekretessbelägga rättegångsmaterialet hade också bristfälliga motiveringar. Hovrätten hade likaså försummat att fatta ett skriftligt beslut om sekretessen (489/4/04* s. 110). I ett annat fall förekom det svårigheter med att tolka lagstiftningen när det gäller huruvida tingsrätten efter ett häktningssammanträde där ärendets behandling varit offentlig fortfarande kan utfärda ett sekretessförordnande i fråga om rättegångsmaterialet (1247/4/04* s. 108).

HÖRANDE AV PARTERNA

Inom laglighetsövervakningen utgör hörandet av parterna en av de mest centrala frågor som hör samman med det processuella rättsskyddet. Med principen om hörande avses att parterna i tid skall få information om alla utredningar och utlåtanden som eventuellt kan inverka på avgörandet av deras ärende (HD 2004:79) samt att de skall ges tillfälle att delta i en syn som förättas i deras ärende. Förfarandet i samband med själva hörandet skall också uppfylla de lagstadgade kraven, så att parterna verkligen ges tillfälle att framföra sina ståndpunkter antingen muntligen eller skriftligen. När det gäller partsprocesser är principen om hörande förknippad med ett väsentligt tilläggsvillkor om att båda parterna skall behandlas likvärdigt, så att ingendera parten försätts i en bättre ställning än den andra. Principen om hörande kommer också till uttryck i att parten själv underrättas om de avgöranden som gäller honom eller henne innan de kommer till allmän kännedom.

Under verksamhetsåret förekom det särskilt inom den kommunala sektorn och inom fängsvården problem som hörde samman med iakttagandet av principen

om hörande. I anslutning till rättegångsförfarandet uppdagades inte under verksamhetsåret sådana problem i samband med iakttagandet av principen om hörande som skulle ha föranlett åtgärder.

Givandet av en varning till en kommunal tjänsteinnehavare är en administrativ åtgärd som hör till den överordnades allmänna befogenheter att leda och övervaka arbetet. Lagen innehåller inga procedurbestämmelser om saken. Eftersom det inte är möjligt att överklaga ett beslut om en skriftlig varning, accentueras behovet av att höra tjänsteinnehavaren innan varningen ges (1500/4/04). I ett ärende som gällde åtgärdsställstånd, där det var fråga om att en restaurang i den intilliggande fastigheten byggde en sommarterrass, skulle det i avvikelse från miljönämndens uppfattning ha varit motiverat att anse hörandet påkallat (2148/4/03).

I ett fall hade kommunen inte hört invånarna angående en gatuplan före byggandet av en anslutning för lätt trafik (2612/4/03). I ett annat fall hade tekniska direktören handlat lagstridigt då grannarna inte hade informerats om en ansökan om bygglov eller getts tillfälle att bli hörda (2863/4/03* s. 269). Kommunens byggnadstillsynsmyndighet borde i ett bygglovsärende ha bett sökanden lägga fram en utredning angående hanteringen av byggnadens avloppsvatten och ordnat ett inspektionsbesök som parterna på förhand skulle ha informerats om och getts tillfälle att delta i (123/4/03). I ett annat ärende borde byggnadsinspektören med avseende på god förvaltning på förhand ha informerat ägaren till granntomten om en inspektion som utförts på tomtägarens begäran och gett denne tillfälle att delta i inspektionen (1013/4/03*).

Principen om hörande aktualiserades i samband med fängelsemyndigheternas förfarande, då man i ett ärende som gällde indragning av permission inte hade utrett eller antecknat fångens åsikt (3004/4/03). I ett annat fall där klaganden arbetade som tjänsteman vid fängelset hade fängelsedirektören och vaktchefen undersökt klagandens förfarande utan att ge dennes närmaste överordnade tillfälle att bli hörd (2080/4/03).

I ett ärende som gällde ett trafikstillstånd hade länsstyrelsen inte gett klaganden tillfälle att bli hörd med anledning av den tilläggsutredning som erhållits

(2685/4/03* s. 279). Socialvård av god kvalitet innebär att klienten utan särskild begäran skall delges vårdplanen för det barn klienten har vårdnaden om, framför allt då klienten inte själv har deltagit i förhandlingarna (958/4/03 s. 216 och 218). I ett fall som gällde utsökning borde principen om hörande ha tolkats på ett sätt som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna då det bedömdes huruvida det fanns behov att ge ett förhandsmeddelande om utmätningen (2885/4/03* s. 164). Inspektörerna vid en Arbetskrafts- och Näringscentral hade i augusti 2003 utfört en granskning av arealbaserade stöd och företett jordbrukaren protokollet över granskningen i januari 2004. Förfarandet stred mot kravet på en snabb behandling och ledde till att jordbrukaren inte hade kunnat framföra sin åsikt om de iakttagelser som antecknats i protokollet innan det fattades beslut om stödet (2704/4/03 s. 275).

MOTIVERING AV BESLUT SAMT ETT TYDLIGT MYNDIGHETSSPRÅK

Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen omfattar god förvaltning och en rättvis rättegång rätten att få ett motiverat beslut. Artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen kräver också att avgörandena skall ha tillräckliga motiveringar. Skyldigheten att motivera beslut har reglerats närmare bl.a. i rättegångsbalken, lagen om rättegång i brottmål, förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen.

Enligt lagen är det inte tillräckligt att avgörandets slutresultat meddelas, utan parterna har också rätt att få veta hur och på vilka grunder avgörandet har träffats. Beslutsmotiveringen skall innefatta en redogörelse för de huvudsakliga fakta samt bestämmelser och föreskrifter som beslutet grundar sig på. Det språk som används i beslutet skall också vara så lättförståeligt som möjligt. Det är viktigt att ställningstagandena motiveras tydligt i samband med rättsskipningen och överlag i samband med all god förvaltning. Beslutsmotiveringarna är viktiga såväl med tanke på tillgodoseendet av parternas rättsskydd som med avseende på det allmänna förtroendet för myndigheternas verksamhet och övervakningen av myndighetsverksamheten.

Vissa klagomål gällde otillräcklig motivering av förundersökningsbeslut (1662/2/03 och 3201/4/04* s. 138). I ett fall stred motiveringen i polisens förundersökningsbeslut mot oskuldspresumtionen, då det i beslutet hade konstaterats att under 15 år gamla personer, som inte omfattas av straffrättsligt ansvar, hade "gjort sig skyldiga" till brott. Förundersökningsbeslutets motivering stod dessutom delvis i strid med oskuldspresumtionen även i och med att den innehöll en alltför ensidig beskrivning av de omständigheter som stödde misstankarna (1601/4/04* s. 135).

I ett fall hade kommunens bildningsnämnd vid sitt sammanträde fattat beslut om att avvika från föredragandens förslag och inte bevilja en förening bidrag, utan att nämnden hade framfört någon motivering till beslutet (14/4/04*). I ett annat fall hade ett beslut av kommunens parkeringsövervakare inte innefattat något bemötande av de grunder klaganden framfört i sin protest (1194/4/04). En tjänsteinnehavare inom kommunens socialväsande hade inte motiverat ett beslut genom vilket stöd för närståendevård hade beviljats för en kortare tid än vad som ansökts (196/4/04* s. 200). Protokollet över en enskild vägförrättning borde ha innefattat ett särskilt omnämnande av de fastigheter som hade getts en temporär tillträdesrätt, samt ett omnämnande av det tillämpade lagrummet (245/4/03* s. 274).

Folkpensionsanstaltens beslut med anledning av en ansökan om sjukdagpenning innehöll inte en tillräcklig motivering till ståndpunkten angående klagandens arbetsförmåga (2529/4/03). I ett annat fall som gällde Folkpensionsanstalten hade ett beslut om sjukdagpenning inte motiverats på ett behörigt sätt då det inte hade redogjorts för hur bestämmelserna i lagen om utkomstskydd för arbetslösa hade inverkat på avgörandet (1274/4/04*). I ett tredje fall som gällde rättelse av ett beslut om bostadsbidrag för pensionstagare framgick det inte av motiveringen till beslutet om årlig justering av bidraget tillräckligt tydligt hur man hade beaktat den ökning av boendekostnaderna som klaganden hänvisat till (2549/4/04*).

Kravet på tydliga och lättförståeliga motiveringar uppmärksammades också i vissa ärenden som gällde prövningsnämnden (149/4/03 och 1513/4/04), i ett ärende som gällde ett skatteverks beslut med an-

ledning av en ansökan om skattelättnad (703/4/05 s. 254), i ett ärende som gällde motiveringen av ett beslut om befrielse från skatt (1929/4/04 s. 254) samt i ett ärende som gällde en utnämningsspromemoria angående ett tjänsteförhållande vid en högskola (1725/4/04). I ett fall hade en tingsdomare uppmärksamats på att ett tvångsmedelsbeslut gällande teknisk avlyssning skall motiveras på ett behörigt sätt. I det aktuella fallet innehöll beslutet endast upprepningar av ordalydelsen i tvångsmedelslagens bestämmelser (2/2/04 s. 83).

BEHÖRIG BEHANDLING AV ÄRENDENA

En behörig behandling av ärendena innefattar en allmän skyldighet att behandla ärendena omsorgsfullt. Myndigheterna skall grundligt reda ut de ärenden de behandlar och iakttä gällande bestämmelser och föreskrifter. En del av de fall som uppmärksammas har gällt enstaka fel som begåtts av oaksamhet och en del av fallen har närmast eller också gällt en bedömning av myndigheternas förfaranden och en gränsdragning i fråga om prövningsrättens omfattning. En typ av ärenden som ständigt aktualiseras är också de frågor som hör samman med besvarandet av förfrågningar och framställningar.

I ett fall hade det i samband med ett förundersökningsbeslut förekommit brister i beslutsprövningen då man inte hade utrett huruvida den person som gjort en brottsanmälan också hade framställt ett påstående om ett brott som en polisman misstänktes ha begått (538/4/05). I ärendet 2917/4/04 var det fråga om skyldigheten att behandla en undersökningsbegäran omsorgsfullt och i ärendet 2236/4/03* var det fråga om att brottsanmälningar inte hade registrerats. Det hade också förekommit vårdslöshet vid avfattandet av inledningen till ett förundersökningsprotokoll (2748/4/03) och vid registreringen av förutsättningar för gripande (3315/4/04*). I ett misshandelsfall hade myndigheten inte på ett behörigt sätt uppfyllt sin skyldighet att ordna tolkning i samband med att målsäganden hördes (2098/4/04*).

I ett fall hade det uppdagats att polisen nattetid hade utfört en husrannsakan utan att informera bostadens ägare eller innehavare om saken. Polisen hade också underlåtit att beslagta droger och ett hagelgevär, var- efter dessa försvunnit. Polisens förfarande hade inte grundat sig på lag och stod i strid med procedurbe- stämmelserna om husrannsakan och beslag. Förfaran- det uppfyllde således inte kravet på god förvaltning (1166/4/04* s. 81 och 131). Den tid en klagande ha- de varit häktad på grund av misstanke om grovt nar- kotikabrott hade inte avdragits från det fängelsestraff som dömdes klaganden för ett egendomsbrott, efter- som den åklagare som handlagt egendomsbrottet inte hade känt till att utredningen av narkotikabrottet hade lagts ned (2117/4/03*).

En kommissarie hade vid en häkttningsrättegång fel- aktigt uppgett att ett dokument som var avsett som skriftligt bevis hade påträffats hos den person som var föremål för häkttningsyrkandet, fastän dokumentet i själva verket hade påträffats hos en annan person (2862/4/04). En polisrättning hade hållit klagan- dens körkort i förvar i nästan ett år fastän klaganden enligt körkortsregistret inte ens hade ålagts temporärt körförbud (1523/4/03* s. 147).

Tingsrätten hade dömt klaganden straff för flera eko- nomiska brott, men hade i sin dom försummat att ut- tala sig om en åtalpunkt på basis av vilken det yrkats på straff för svaranden (582/4/04). I ett annat fall ha- de bandningen av tingsrättens huvudförhandling av tekniska orsaker delvis misslyckats. Rätten att ta del av domstolens ljudupptagningar på det sätt som begärs är viktig med tanke på parternas rättsskydd och den allmänna rättssäkerheten (1104/4/05). Förvaltnings- domstolen hade inte handlat omsorgsfullt och korrekt då domstolen inte hade utrett saklegitimationen hos den person som hade anhängiggjort ett besvärssären- de (2951/4/03).

Vid en arbetskraftsbyrå hade man i arbetskraftsförvalt- ningens databas registrerat en felaktig uppgift om att sökanden uteblivit från ett möte som gällde förmyan- de av arbetssökning (379/4/04*). I ett ärende där en arbetskraftsbyrå hade betalat förmåner som saknade grund och sedan återkrävt förmånerna hade det före- kommit upprepade fel i samband med beslutsfattan- det. Ärendet hade inte heller utretts tillräckligt grundligt

(864/4/04*). En arbetskraftsbyrå hade inte tillräckligt noggrant klarlagt uppgifter som gällde avlöning och naturaförmåner (543/4/03).

En inspektör vid ett arbetarskyddsdistrikt hade hand- lat i strid med det grundlagsenliga kravet på god för- valtning, då inspektören hade gett ett utlåtande an- gående uppsägningstidens förlöpande utan att själv ha sett avtalet i fråga. Därför hade inspektören inte observerat den exceptionella bestämmelse gällande uppsägningstiden som ingick i avtalet och som up- penbarligen kunde ha inverkat på utlåtandets innehåll (3025/4/03).

En tjänsteinnehavare hade handlat i strid med behörig myndighetsverksamhet och god förvaltning då denne hade fattat ett negativt utkomststödsbeslut gällande en tid för vilken stödet inte hade ansökts (956/4/04 s. 195). Det förekom oklarhet i fråga om ett skydds- hems skyldigheter i samband med registreringen av personuppgifter och utlämnandet av uppgifter. Social- vårdsklienternas rätt till gott förvaltningsförfarande skall tryggas också då tjänsterna tillhandahålls i form av köptjänster (2890/2/03* s. 218).

Hälso- och sjukvårdsservicen skall ordnas så att man också tryggar tillgången till icke-akut vård och iakttar mentalvårdsförordningens tidsfrister för bedömningen av behovet av barnpsykiatrisk vård och av hur bråds- kande vården är. I det aktuella fallet hade man inte handlat omsorgsfullt vid informerandet om praxis i samband med remisser, eftersom man hade krävt en läkarremiss av patienten fastän det enligt anvisningar- na var möjligt att reservera en tid även på basis av en remiss av en hälsovårdare (1250/4/03 s. 220). Ett cen- tralsjukhus kritiserades för att patientjournaler hade försvunnit och uppmärksammades på vikten av att noggrannhet iaktas då utredningar ges till riksdagens justitieombudsman eller till andra övervakningsmy- nigheter (2848/4/03 s. 207). Ett sjukhus hade hindrat klaganden från att fungera som ombud för en patient som förordnats undergå sinnesundersökning genom att begränsa kontakterna mellan dem i strid med kra- ven på en rättvis rättegång (785/4/03 s. 205).

Folkpensionsanstaltens byråer hade på grund av vårds- löst förfarande behandlat klagandens handikappstöds- ärende på nytt först nästan ett år efter att försäkrings-

domstolen fattat sitt beslut i ärendet (219/4/04). I ett annat fall hade Folkpensionsanstaltens byrå inte iakttagit tillräcklig noggrannhet i samband med klagandens bostadsbidragsärende. Till följd av en försummelse hade klaganden felaktigt betalats två bostadsbidragsförmåner för samma tid (2094/4/04*). I ett ärende hade Folkpensionsanstalten betalat klaganden invalidpension i över två år, fastän utbetalningen av pensionen borde ha avbrutits under denna tid på grund av verkställighet av ett fängelsestraff. Det förblev oklart i vilket skede fängelsebrev till Folkpensionsanstalten hade försvunnit (2072/4/03).

Eftersom hörandet av en tulltjänsteman hade försumrats hade behandlingen av ett klagomålsärende vid tulldistriktet fördröjts med ungefär två och en halv månad (3014/4/03 och 3015/4/03). En överläkare hade av vårdslöshet glömt att vidarebefordra ett recept gällande mediciner som ordinerats en fånge, vilket hade medfört ett fem dagars avbrott i distributionen av medicinen (1108/4/04 s. 155). I ett annat fall var det fråga om att ett fängelse hade hanterat bioavfall i strid med avfallslagen (33/4/04). Ett truppförband hade upprepade gånger behandlat en bevärings olycksfallsanmälan exceptionellt vårdslöst, vilket hade medfört att ärendets behandling vid statskontoret hade fördröjts med ett par år (2497/4/03 s. 177).

Kravet på god förvaltning innebar att fastighetsdirektören i en kommun efter att ha återvänt från sin semester utan oskäligt dröjsmål skriftligt borde ha besvarat den förfrågning som inkommit under semestern (1194/4/05). I ett fall hade kommunens planlägningsavdelning inte besvarat klagandens utredningsbegäran (2265/4/03). Enbart det faktum att det med beaktande av sekretessaspekten är svårt att besvara ett brev av en nära anhörig till en person som står under förmynderskap innebär inte att det inte skulle ha varit möjligt att i enlighet med god förvaltning besvara brevet t.ex. genom att meddela huruvida brevet över huvud taget föranlett åtgärder från magistratens sida. Därigenom kunde man ha avlägsnat avsändarens osäkerhet om huruvida saken åtgärdats (2341/4/05*). I ett annat fall hade man inom stadens socialväsande först efter ett halvt år besvarat klagandens åtgärdsbegäran i ett ärende som gällde umgängesrätt med ett barn (1195/4/03).

Utgångspunkten är att en skriftlig förfrågning eller begäran skall besvaras skriftligt. Polisens muntliga svar motsvarade kravet på god förvaltning, men ifall det särskilt hade begärts ett skriftligt svar borde svaret ha getts i skriftlig form (1197/4/05). Juristen och EU-inspektören vid en arbetskrafts- och näringscentrals arbetskraftsavdelning hade handlat felaktigt då de inte i enlighet med god förvaltning skriftligt hade besvarat de skrivelser klaganden tillställt arbetskraftsavdelningen. De utredningar arbetskrafts- och näringscentralen gett BJO var också bristfälliga (3481/4/04). Ärendena 1843/4/03 s. 205 och 328/4/04 gällde försummelse av att besvara en skrivelse angående vården av en patient.

Chefen för ett av Folkpensionsanstaltens försäkringsdistrikt borde i enlighet med den serviceprincip som följer av kravet på god förvaltning utan oskäligt dröjsmål ha besvarat klagandens brev som innefattade kritik mot agerandet hos biträdande chefen vid en byrå (1811/4/04 s. 231). Fängelsepersonalen skall besvara en fånges sakliga förfrågan eller kontaktbegäran (2896/4/03). En kommandör vid flygvapnet hade ansett att det brev som innehöll kritik mot en major som fungerat som klagandens förman var "retoriskt" och inte krävde svar. Brevet besvarades först efter ett halvt år med anledning av den förfrågan klaganden framställt (207/4/05).

ÖVRIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR GOD FÖRVALTNING

Det s.k. skyddet av förväntningar innebär att klaganden borde ha kunnat lita på att denne automatiskt skulle tillförsäkras de arbetskraftspolitiska rättigheter som föreskrevs i lagen då klaganden hade handlat på det sätt som myndigheten förutsatte med stöd av lag, dvs. då klaganden hade returnerat den kursansökan som krävdes (751/4/04).

En övergränsbevakare hade på eget initiativ kontaktat utmätningssmannen och utrett huruvida den person som kommit för att möta en utlännings hade utmätningssbara skulder. Övergränsbevakaren hade krävt att personen skulle skaffa den penningssumma som var underkastad utmätning, för att personen skulle kunna

svara för uppehållet för den utlänning som anlände utan penningmedel. Då personen hade skaffat penningssumman hade övergränsbevakaren meddelat att medlen skulle utmätas. Övergränsbevakaren hade till uppgift att utreda de förutsättningar för inresa i landet som anges i utlänningslagen. Övergränsbevakaren hade dock i själva verket uppställt betalningen av utmätningsskulden som villkor för inresan i landet, fastän detta åtminstone inte hade någon positiv inverkan på personens möjligheter att svara för gästens uppehälle. Övergränsbevakaren hade handlat i strid med den ändamålsbundenhetsprincip som följer av kravet på god förvaltning. En myndighet får utöva sina befogenheter endast för det ändamål för vilket befogenheterna fastställts eller föreskrivits (869/4/03* s. 173).

Det var likaså fråga om ett förfarande som stod i strid med principen om ändamålsbundenhet i det fall där en socialarbetare i egenskap av förtroendevald vid skolnämnden hade fått kännedom om ett ärende som gällde specialundervisning för ett barn och sedan hade börjat utreda ärendet i form av ett barnskyddsärendet. Det skulle ha varit mer motiverat att barnskyddsärendet skulle ha behandlats av en annan socialarbetare än den som i egenskap av förtroendevald hade behandlat ärendet gällande specialundervisning för barnet (2898/4/03 s. 217).

Det var fråga om ett förfarande som stod i strid med proportionalitetsprincipen i det fall där länsstyrelsens trafikavdelning hade återkallat klagandens trafiktillstånd för viss tid utan att först föreskriva lindrigare administrativa påföljder (2685/4/03* s. 279).

Vissa ärenden gällde närmast frågor som hör samman med myndighetsverksamhetens organisering. En behörig behandling av ärendena förutsätter att anteckningarna i länsstyrelsens arvodes- och reseersättningskalkyler görs i enlighet med de bestämmelser som gäller saken, så att det inte finns risk för missförstånd (2023/4/04). De anvisningar Huvudstabens medicinalvårdsavdelning utfärdar om tjänstgöringstidens maximilängd för beväringar som specialiserar sig inom medicinaltjänsten stod i strid med bestämmelserna i Huvudstabens personalvårdsavdelnings permanenta handling (2014/4/04).

RÅDGIVNINGS- OCH SERVICEPLIKTEN

God förvaltning innebär också att myndigheterna inom sina behörighetsområden ger medborgarna råd. Det är inte fråga om råd av rättshjälpskaraktär utan närmast om att medborgarna informeras om sina rättigheter och skyldigheter och om hur de skall gå till väga för att anhängiggöra ärenden och få sina yrkanden prövade. Myndigheterna skall på eget initiativ försöka rätta till eventuella missförstånd. Till god förvaltning hör också att informera om innehållet i nya lagar och bestämmelser samt att även mer allmänt informera om den centrala lagstiftningen inom respektive förvaltningsområde. Å andra sidan är det viktigt att myndigheterna är försiktiga i sin rådgivning och beaktar kravet på opartiskhet. Myndigheterna måste också alltid ta hänsyn till att fallen är olika. Rådgivningen skall vara tydlig och begriplig. Dessa synpunkter har upprepade gånger framhållits i justitieombudsmannens ställningstaganden.

Ett ärende som togs till prövning på eget initiativ gällde utläggningen av Fordonsförvaltningscentralens telefonrådgivning. Fordonsförvaltningscentralen har på basis av 8 § i förvaltningslagen en skyldighet att ge kunderna råd angående deras lagstadgade fordons-skatteskyldighet. Rådgivningsskyldigheten kompletteras av en allmän skyldighet att besvara frågor som gäller uträttande av ärenden. Denna rådgivningsskyldighet är en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i förvaltningslagen. Fordonsförvaltningscentralen hade inte med stöd av lag befogenhet att anförtro ett privat företag de rådgivningsuppgifter som enligt lag ankommer på Fordonsförvaltningscentralen. Förfarandet stod således i strid med 124 § i grundlagen (1806/2/05* s. 259).

Ett klagomål som riktade sig mot skatteförvaltningen gällde tillhandahållandet av telefonrådgivning. Det faktum att telefonrådgivningen skall vara avgiftsfri förutsätter dels att myndigheten inte själv tar ut någon serviceavgift för rådgivningen, dels att kunderna inte för rådgivningen debiteras en avgift som överstiger den normala samtalsavgiften av en orsak som beror på myndigheten. Eftersom det föreskrivs att rådgivningen skall vara avgiftsfri, skall de kostnader som hör

samman med tillhandahållandet av servicen bäras av myndigheten (2069/4/04* s. 255).

Folkpensionsanstalten hade i ett fall gett felaktiga råd angående arbetsmarknadsstöd, vilket hade lett till förlust av en förmån (40/4/04*). I ett annat fall hade Folkpensionsanstaltens byrå inte anvisat klaganden att i enlighet med lagen om utkomstskydd för arbetslösa anmäla sig som arbetssökande vid Arbetskraftsbyrån för att därigenom trygga sin utkomst efter att rätten till dagpenning upphört. Byråns rådgivning var bristfällig. Klaganden borde i enlighet med bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande ha informerats om att lagen om utkomstskydd hade ändrats och anvisats att anmäla sig som arbetssökande vid Arbetskraftsbyrån (2999/4/03* s. 231).

I ett fall var det fråga om informering om sådana interna myndighetsanvisningar som utgjorde grund för ett beslut om betalning av småföretagsstöd. För att kunna agera i enlighet med de bestämmelser som tillämpas på stödbeslutet skall stödtagaren få tillräckligt noggrann information om sådana interna myndighetsnormer och sådan praxis som inverkar på stödtagarens rättsliga ställning (2806/4/03).

Klaganden hade av stadens handikappserviceenhet och av rehabiliteringssekreteraren vid hälsovårdscentralen fått motstridiga anvisningar om förfarandet vid anskaffningen av nya hjul till sin handikappprullstol (2179/4/03 s. 208). I ett annat ärende borde sjukhuset ha informerat klaganden om att den operation klaganden planerats genomgå under våren hade uppskjutits till slutet av hösten (2367/4/03 s. 206).

Gott rättegångsförfarande förutsätter att hovrätten på förhand underrättar parterna ifall avkunnandet av domen skjuts fram till en senare tidpunkt än vad som meddelats (1752/4/05). Då en målsägande meddelar att han eller hon avstår från att yrka på straff skall polisen poängtera för målsäganden att beslutet är oåterkalleligt och slutgiltigt samt försäkra sig om att målsägandens beslut baseras på riktiga grunder (1022/4/03).

Rådgivningsskyldigheten kan också höra samman med utnyttjandet av rätten att söka ändring. I ett ärende som gällde omhändertagande av barn hade kla-

gandens barn i brådskaande ordning omhändertagits och placerats i ett familjestödcenter. Socialarbetaren hade informerat klaganden om saken och låtit denne förstå att det inte var önskvärt att klaganden till en början träffade barnen. Socialarbetaren hade förstått att klaganden antagit att socialarbetaren var behörig att fatta beslut i ärendet. Socialarbetaren borde ha informerat klaganden om att endast familjestödcentrets föreståndare och socialnämnden enligt lag var berättigade att fatta beslut i ärendet. Genom att låta klaganden förbli i ovisshet om saken hade socialarbetaren försummat sin rådgivningsskyldighet och *de facto* hindrat klaganden från att få ett överklagbart beslut om besöksförbudet (2260/4/04 s. 216).

I ett annat ärende fäste man uppmärksamhet vid att de som arbetar inom socialvården har en skyldighet att vägleda och informera en klient om dennes möjligheter att påskynda behandlingen av sitt utkomststödsärende (1606/4/03). I ett utskökningsärende där klaganden var helt blind var det inte lämpligt att iakttäna praxis enligt vilken kunderna anvisades att själva kontakta borgenären för att klarlägga utskökningsgrunden. Utmätningssmannen borde också ha informerat gäldenären om dennes möjlighet att få frågan prövad genom det invändningsförfarande som avses i 3 kap. i utskökningslagen (1275/4/04 s. 164).

DE STRAFFPROCESSUELLA RÄTTSSKYDDSGARANTIERNAS

Artikel 6 i Europarådets människorättskonvention innehåller en särskild förteckning över de minimirättigheter som tillkommer en åtalad. Dessa rättigheter regleras också i 21 § i grundlagen, även om de inte specificeras på samma sätt i den förteckning över grundläggande fri- och rättigheter som ingår i vår egen grundlag. Grundlagens straffprocessuella reglering är mer omfattande än Europeiska människorättskonventionens bestämmelser, eftersom grundlagen även garanterar målsägandens processuella rättigheter. Nedan refereras ärenden som uttryckligen hör samman med den brottsmisstänktes rättigheter. Ärenden som gäller målsägandens rättigheter har behandlats ovan, i synnerhet i samband med de frågor som gäller god förvaltning och rätten att få ett ärende behandlat av en myndighet.

I ett ärende var det fråga om rätten att själv välja det biträde som sköter försvaret. Det ansågs inte att polisen hade handlat lagstridigt då en vicehäradshövding hade förvägrats rätten att fungera som biträde för den misstänkte. En mer motiverad slutledning i ärendet skulle dock ha varit att man hade konstaterat att det inte påvisats att klaganden fungerat som den misstänktes rådgivare i det ärende som hörde samman med det undersökta brottet (1188/4/03 s. 145 och 266). Det var likaså fråga om den misstänktes förvar i ett ärende där socialvårdsmyndighetens uppgift att se till att ett barn fick tillräcklig rättshjälp accentuerades. Om inte barnet eller barnets vårdnadshavare ordnar försvaret, skall socialvårdsmyndigheten vidta åtgärder för att sköta saken (589/4/03 s. 144).

I ett ärende hade klaganden gripits och hållits i förvar i 22 timmar i strid med ett uttryckligt förbud i den lag som reglerar vittnesimmuniteten. Den gripne skall inte genom sina egna åtgärder behöva bära ansvaret för det faktiska tillgodoseendet av vittnesimmuniteten. Detta fall utvisade att det förekom brister i systemet för tryggnad av immuniteten och i polisens allmänna kännedom om vittnesimmuniteten (2389/4/03* s. 145).

I ett fall stred motiveringen i polisens förundersökningsbeslut mot oskuldspresumtionen när det gällde under 15 år gamla personer som inte var straffrättsligt ansvariga. Förundersökningsbeslutets motivering innehöll också en alltför ensidig beskrivning av de omständigheter som stödde misstankarna (1601/4/04* s. 135). I ett annat fall hade åklagaren vägrat låta utföra tilläggsundersökning och istället väckt åtal. Då de personer som avsågs i begäran om tilläggsundersökning hördes vid underrätten, meddelade åklagaren som sin ståndpunkt att åtalet skulle förkastas. I samband med åtalsprövningen skall det inte finnas en alltför hög tröskel för att vidta sådana tilläggsundersökningsåtgärder som en part yrkat på. Innan åtalsprövningen slutförs bör man låta utföra sådan tilläggsundersökning som kan inverka på bevisvärdet och trovärdigheten av ett bevis som åklagaren har vetskap om och som är av central betydelse med avseende på väckandet av åtal (237/4/04 s. 117).

En domstol hade beviljat polisen tillstånd till teknisk avlyssning utan att den polis som framställt begäran hade varit närvarande. Fastän förfarandet inte stred

mot ordalydelsen i den då gällande lagen, skulle det bättre ha överensstämmt med den skyldighet som föreskrivs i 22 § i grundlagen att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna om tingsrätten hade ordnat en muntlig förhandling i det tvångsmedelsärende som gällde sådan teknisk observation som kränker privatlivsskyddet (2/2/04 s. 83).

MYNDIGHETERNAS OPARTISKHET OCH ALLMÄNNA TROVÄRDIGHET

Enligt en regel som har utformats vid den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna räcker det inte att rättvisa skipas utan det måste även synas att så sker. Förvaltningsförfarandet har påverkats av artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen och av det tänkesätt som denna artikel uttrycker i fråga om rättskipningen. I finsk rätt kommer denna omständighet till uttryck i att en rättvis rättegång och god förvaltning nämns i samma grundlagsbestämmelse, nämligen i 21 § i grundlagen. Det är i sista hand fråga om att all offentlig maktutövning i ett demokratiskt samhälle skall åtnjuta medborgarnas förtroende.

Trovärdighetskravet gäller dels rättskyddsmaskineriets strukturer, dels dess funktion i enskilda fall. Domarna skall t.ex. ha en oberoende tjänsteställning och behandla ärendena opartiskt och på ett förtroendeingående sätt. Yttre omständigheter får inte ge fog för misstankar om att en myndighet eller tjänsteman är partisk. I detta sammanhang skall man också ta hänsyn till huruvida tjänstemannens tidigare verksamhet eller särskilda relation till det aktuella ärendet 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 inte ge anledning ens till obefogade misstankar

om att tjänsteåtgärderna eventuellt inte är korrekta, om tjänstemannen i förväg kan förhindra uppkomsten av sådana misstankar.

De åtgärdsavgöranden där det var fråga om opartiskhet gällde under verksamhetsåret närmast polisens förfarande. En kriminalkommissarie var jävig att fatta beslut om förundersökning i ett ärende där den angivne i egenskap av målsägande i ett annat förundersökningsärende i enlighet med kriminalkommissariens råd och uppmaning hade uppgett att denne utfört den gärning som var föremål för straffrättslig bedömning i den senare undersökningsanmälan (315/4/04 s. 149).

I ett annat fall hade en överkonstapel registrerat en brottsanmälan angående ärekränkning och fungerat som utredare i ärendet. Överkonstapeln var medveten om möjligheten att bli inkallad som vittne i målet, eftersom den misstänkte också till överkonstapeln hade riktat telefonsamtal som kränkte målsäganden. Fastän överkonstapeln hördes som vittne fungerade denne som utredare i ärendet ända tills utredningen var slutförd. Trots att lagstiftningen gav rum för tolkning hade det varit bättre om man kommit till ett annat slutresultat vid jävsbedömningen och också vid förundersökningen tillämpat principen om att en tjänsteman endast skall uppträda i en roll (2828/4/03* s. 149).

Med stöd av jävsbestämmelserna är det klart att en polisman inte i sin tjänsteutövning kan delta i behandlingen av ett ärende som berör honom eller henne själv. I ett fall hade en poliskonstapel iklädd polisens tjänsteuniform befunnit sig vid polisstationen i egenskap av far till målsäganden i ett ärende som gällde en trafikolycka. Konstapeln hade till den andra parten framfört ett kraftfullt ställningstagande angående det eventuella straffrättsliga slutresultatet i ärendet om inte förlikning skulle nås. Detta förfarande var mycket tvivelaktigt med avseende på det krav på opartiskhet som kan ställas på en polisman (2317/4/03 s. 149).

Kravet på opartiskhet är särskilt accentuerat i samband med utredningen av s.k. polisbrott, dvs. i situationer där en polisman är föremål för en brottsanmälan eller misstänkt för ett brott. I ett fall hade en kriminalkommissarie handlat lagstridigt då denne hade utfört undersökningsledaruppgifter i ett polisbrotsärende, fastän allmänna åklagaren borde ha fungerat som

undersökningsledare i ärendet (1674/4/03 s. 139). Ett motsvarande fel hade också begåtts i ett annat fall (2161/2/03* s. 138).

Denna problematik aktualiserades på ett annat sätt i ett ärende där det skulle ha varit bäst om kommissarien hade avhållit sig från att diskutera den undersökningsbegäran som gällde ett polisbrott med klaganden. Kommissariens förfarande kunde ha gett upphov till en misstake om att kommissarien hade försökt påverka klaganden att återta begäran. Detta förfarande kunde ha rubbat förtroendet för förundersökningens objektivitet (1976/4/03).

I ett fall hade målsäganden per brev tillställt domstolen en begäran om inhämtande av teleövervakningsuppgifter. Därefter hade tingsdomaren sänt ett brev till polisen, där domaren uppgav att begäran motsvarade de lagliga förutsättningarna för beviljande av teleövervakningsställstånd, men att domstolen behövde ett initiativ av undersökningsledaren. Tingsdomaren uppgav att man skulle vänta på initiativet. Tingsdomaren hade därefter kallat kommissarien till sitt tjänsterum och konstaterat att det inte behövdes någon särskild ansökan om kommissarien godkände innehållet i målsägandens ansökan. Detta medförde praktiska oklarheter och tingsdomarens förfarande stämde dåligt överens med det krav på objektivitet som kan ställas på domstolarna. Med avseende på dem som tvångsmedlen riktade sig mot kunde situationen tolkas så att domstolen hade vidtagit åtgärder för att skaffa utredning som stödde målsägandens åtal. Tingsdomarens förfarande var ogenomtänkt med avseende på den bild som frambringas av domstolens opartiska verksamhet (2384/2/03 s. 79).

Den fakultetschef som hade utarbetat vetenskapliga sampublicationer och även gjort en patentansökan tillsammans med en person som utnämnts till en högskoletjänst borde inte i samband med besättandet av tjänsten ha gett ett utlåtande i ärendet eftersom fakultetschefen därigenom hade deltagit i det beslutsfattande genom vilket dennes nära samarbetspartner utsågs till tjänsten (1393/4/04). Det var likaså fråga om förfarandet i samband med besättandet av en tjänst i det fall där den person som enligt annonsen om den lediga tjänsten gav tilläggsuppgifter i ärendet var samma person som sedermera blev vald till tjänsten. Förfä-

randet kunde inte betraktas som uppenbart lagstridigt, men med avseende på den allmänna trovärdigheten i fråga om förfarandet vid besättandet av en tjänst är dylika situationer problematiska och man skall i mån av möjlighet sträva efter att undvika dem (2811/4/03*).

Kommunens socialväsande borde ha motiverat varför sådana utlåtanden som väsendet inte hade bett om hade bifogats till den utredning av förhållandena som gavs till domstolen. Det skulle t.ex. ha varit viktigt att uppge till vilken del man hänvisade till utlåtandena och vilken betydelse man ville ge dem. Då utlåtanden som skaffats av den ena parten bifogas till utredningen skall detta alltid motiveras, även då utlåtandena anses behövliga med tanke på ärendets utredning (1316/4/03, 1357/4/03 och 1358/4/03 s. 215).

TJÄNSTEMÄNNENS UPPTÄDANDE

Allmänhetens förtroende för tjänstemännens verksamhet har ett nära samband med hur tjänstemännen uppför sig både i och utanför tjänsten. Enligt tjänstemannalagstiftningen skall en statlig tjänsteman och kommunal tjänsteinnehavare uppträda så som hans eller hennes ställning och uppgifter förutsätter. När det gäller tjänster som kräver särskilt förtroende och särskild respekt förutsätts det att tjänstemannen även utanför tjänstetiden uppträder på ett sätt som är förenligt med tjänstemannaställningen.

Kraven kan alltså variera något beroende på tjänsteställningen. Som ett minimikrav kan man dock betrakta att en tjänsteman skall iaktta ett sådant gott uppförande som förutsätts i normalt mänskligt umgänge. Utgångspunkten är att parterna skall bemötas likvärdigt. Oftast anföras klagomål över tjänstemäns uppförande uttryckligen på den grunden att en tjänstemans uppträdande på ett eller annat sätt har ansetts ge uttryck för en partisk attityd. Ofta påstås det också att en tjänsteman har uppfört sig ohysat eller överlägset.

En specialistläkare hade inte i samband med mottagningen hälsat på patienten eller uppgett sitt namn. Efter vårdåtgärden hade läkaren avlägsnat sig utan att yttra sig eller säga farväl. Enligt lagen om patientens ställning och rättigheter innefattar god vård ett gott be-

mötande av patienten. Specialistläkarens handlande överensstämde inte med det uppträdande som kan krävas av en tjänsteinnehavare inom den kommunala hälso- och sjukvården (878/4/04 s. 205, jfr 2049/4/03 s. 204). Det var likaså fråga om en läkares beteende i det fall där en överläkare under ett telefonsamtal med klaganden hade karakteriserat elöverkänslighet som "psykisk smitta", fastän läkaren kände till att klaganden led av elöverkänslighetssymtom (2004/4/03 s. 205).

De krav på uppträdande som ställs på en domare grundar sig i första hand på att parterna skall uppleva att rättvisa skipas och garanteras. Därigenom har tryggheten av en sådan rättvis rättegång som garanteras i 21 § i grundlagen en inverkan på hurdan uppträdande som med stöd av statstjänstemannalagen krävs av en domare (1700/4/04*). När det gäller bedömningen av nämndemännens uppträdande är tryggheten av en rättvis rättegång av betydelse också med avseende på kommunallagens krav på att de förtroendevalda skall sköta sitt förtroendeuppdrag värdigt och så som uppdraget förutsätter (1823/4/04).

En äldre vakt hade blivit upprörd och höjt rösten i samband med utredandet av klagandens fotograferingstillstånd (2080/4/03). I ett annat fall hade fängsvaktaren använt ett förnedrande uttryck som hörde samman med en fånges etniska ursprung (3535/4/05 s. 162).

Sammanfattning

År 2005 var både för Finlands del och internationellt sett ett händelserikt år med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Finlands regering bedrev aktivt samarbete med de internationella övervakningsorganen för människorättskonventionerna. EU-kommissionen utarbetade ett förslag om inrättande av en byrå för grundläggande rättigheter. Ikraftträdandet av EU:s grundlagsfördrag uppsköts efter att Frankrike och Nederländerna vid folkomröstningar förkastade grundlagsfördraget. Den nya barnombudsmannen inledde sin verksamhet i början av september.

I samband med justitieombudsmannens laglighetsövervakning accentueras de frågor som hör samman

med det processuella rättsskyddet. Detta beror på att justitieombudsmannen inte kan ändra eller upphäva domstolars eller myndigheters avgöranden eller ingripa i slutresultatet i de beslut som fattats inom ramar för deras prövningsrätt. Frågor som gäller rättssäkerhet och god förvaltning hör av tradition till kärnområdet för justitieombudsmannens laglighetsövervakning. De ärenden som åter aktualiserats i samband med rättssäkerhet och god förvaltning ansluter sig till skyldigheten att fatta beslut med anledning av framställda yrkanden, behandla ärenden utan dröjsmål, höra parterna, utreda ärendena, motivera besluten samt iakttä omsorg vid ärendenas behandling. Justitieombudsmännen har upprepade gånger fått lov att fästa uppmärksamhet i synnerhet vid att ärendena skall behandlas utan dröjsmål samt vid att besluten skall motiveras väl.

I samband med justitieombudsmannens laglighetsövervakning aktualiserades ofta frågor som hörde samman med jämlikheten och med huruvida det funnits godtagbara grunder för särbehandling. Det faktum att personer i likvärdiga situationer har behandlats på olika sätt av myndigheterna har ofta berott på de till buds stående resurserna. Särbehandlingen har också kunnat bero på i vilken del av landet en person är bosatt. I praktiken har särbehandlingen också berott på bristfällig lagstiftning eller bristfälliga anvisningar, vilket har gett de tjänstemän som avgjort ärendena stor prövningsrätt. Vid bedömningen av myndigheternas förfarande skall man bl.a. ta hänsyn till hur fundamentala rättigheter det är fråga om. Ju mer fundamentala rättigheter särbehandlingen gäller, desto tyngre skäl skall det finnas för att särbehandlingen skall betraktas som godtagbar. Bestämmelsen i 22 § i grundlagen ålägger det allmänna en skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I enlighet med detta skall bl.a. regleringen och resursfördelningen vara sådana att de inte medför bristande jämlikhet eller särbehandling.

Kraven på människovärdig behandling har ofta aktualiserats i samband med inspektioner av slutna anstalter och i klagomål som anförts av personer som varit intagna i sådana anstalter. Ökningen av fångantalet har bidragit till att personer i fängelserna är tvungna att vistas under sådana omständigheter som är otillfredsställande med hänsyn till kravet på människo-

värdig behandling. Gränserna för människovärdig behandling provas i situationer där fångarna tvingas bo i trånga celler och får avlägsna sig från cellen endast för några timmar per dygn eller där fångarna inte vid behov får besöka toalettutrymmena utan i cellkamraternas närvaro måste använda en balja eller kemikalisk toalett som finns i cellen. Även i dessa fall är det i sista hand fråga om ekonomiska resurser och inriktningen av dem. Bestämmelsen i 22 § i grundlagen uppställer skyldigheter för myndigheterna även i fråga om de ekonomiska resurserna.

Under verksamhetsåret har man fäst uppmärksamhet vid att det är särskilt viktigt att de språkliga rättigheterna tillgodoses fullt ut då någon misstänks för ett brott. I dessa fall skall myndigheterna på eget initiativ se till att vars och ens språkliga rättigheter tillgodoses i praktiken.

Bland de grundläggande sociala rättigheterna har rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster varit den som oftast aktualiserats i justitieombudsmannens avgöranden. Tillgången till tillräckliga tjänster har bedömts både med avseende på omfattningen av kommunernas skyldighet att tillhandahålla dessa tjänster och med avseende på de tidsfrister inom vilka vård skall ges. Den sist nämnda frågan har klarlagts med hjälp av den lagstiftning om vårdgaranti som trädde i kraft under verksamhetsåret. I samband med hälso- och sjukvårdstjänsterna utgör prioriteringarnas lagenlighet ett särskilt problem som har behandlats i flera avgöranden. I dessa fall är det också fråga om tillgodosendet av den jämlikhet som tryggas i grundlagen. I avgörandena har det konstaterats att vissa patientgrupper inte systematiskt får uteslutas från ansvaret att ordna hälso- och sjukvårdstjänster.

Kravet på att ärendena skall behandlas utan dröjsmål har också varit av stor betydelse i samband med de avgöranden som gällt de grundläggande sociala rättigheterna. Tillgodosendet av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter att ansökningar som gäller den grundläggande försörjningen behandlas snabbt. Denna aspekt har betonats särskilt i de avgöranden som gäller kommunernas beslut om utkomststöd och de förmåner som betalas av Folkpensionsanstalten, samt förfarandet vid de myndigheter hos vilka förmånsbesluten överklagas.

4. Teleltvångsmedel, täckoperationer och polisens övriga hemliga inhämtande av information

Hemligt inhämtande av information

Med *teleavlyssning* avses att ett meddelande som sänts via ett allmänt kommunikationsnät till eller från en viss teleanslutning, e-postadress eller någon annan sådan teledress eller teleterminalutrustning, 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. Dessutom kan det vara fråga om att en teleanslutning tillfälligt stängs av. Identifieringsuppgifter är bl.a. adressen till en teleterminal, telefonnummer, uppgifter om tidpunkten för och längden av telekontakter samt uppgifter om var en viss mobiltelefon är belägen. Det erhålls således ingen information om innehållet i meddelandet.

Med *teknisk avlyssning* avses att ett samtal eller något annat muntligt meddelande i hemlighet avlyssnas eller upptas med hjälp av en teknisk anordning. Andra former av teknisk observation är t.ex. optisk övervakning.

Dessa tvångsmedel kallas i detta sammanhang med ett gemensamt namn för *televtångsmedel*, fastän begreppet i allmänhet inte omfattar teknisk observation. Televtångsmedlen kan med stöd av tvångsmedelslagen användas vid förundersökningen av brott som redan har begåtts och med stöd av polislagen och tullagen också för avslöjande och bekämpning av brott.

Teleavlyssning möjliggjordes genom den ändring av tvångsmedelslagen som trädde i kraft år 1995. Samtidigt reviderades också bestämmelserna om teleövervakning och lagen utökades med bestämmelser om observation med tekniska anordningar. Därefter har

användningsområdet för bestämmelserna om televtångsmedel utvidgats genom ett flertal lagändringar. Den principiellt sett viktigaste av de ändringar som genomfördes under verksamhetsåret var att det för första gången blev möjligt att med stöd av polislagen utföra teleavlyssning också under den spaning som föregår förundersökningen. Den teleavlyssning som utförs i detta skede har dock begränsats endast till situationer som anslutar sig till förberedelse av vissa terroristbrott och vissa brådskande situationer där teleavlyssningen är nödvändig för att avvärja en överhängande allvarlig fara som hotar liv eller hälsa.

Föreskrifter om *täckoperationer och bevisprovokation genom köp* ingick i den ändring av polislagen som trädde i kraft i mars 2001. Dessa brukar också kallas okonventionella brottsbekämpnings- och brottsutredningsmetoder. I och med denna reform gavs polisen – åtminstone på lagnivå – tillgång till nya arbetsmetoder som ansågs nödvändiga vid bekämpandet av grov och organiserad brottslighet. Ett syfte med lagändringen var också att samordna vår lagstiftning med lagstiftningen i övriga EU-länder, särskilt med beaktande av att kriminaliteten fått allt mer gränsöverskridande former och med avseende på att också polisverksamheten blivit allt mer internationell.

Under sommaren 2005 utvidgades användningsområdet för täckoperationer och särskilt för bevisprovokation genom köp. Dessutom blev det tillåtet att framställa och använda falska dokument och registeranteckningar förutom i samband med täckoperationer även i vissa andra situationer där det är nödvändigt för att förhindra att inhämtande av information avslöjas (33 a § i polislagen).

De ovan nämnda metoderna är en del av polisens och vissa andra myndigheters hemliga metoder för inhämtande av information. Det är gemensamt för dessa metoder att det i lagen har föreskrivits att de myndigheter

som utnyttjar metoderna årligen skall avge en rapport om dem till riksdagens justitieombudsman. Det bör noteras att justitieombudsmannen inte får särskilda rapporter om allt slags hemligt inhämtande av information. Det rapporteras t.ex. inte om teknisk spårning eller informatörsverksamhet.

TELETVÅNGSMEDEL

TELETVÅNGSMEDLENS SÄRDRAG

Genom användningen av teletvångsmedel ingriper man ofta i kärnområdet för sådana grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen, särskilt skyddet för privatliv, förtroliga meddelanden, hemfrid och personuppgifter. Det finns dock betydliga skillnader i ingreppens intensitet: teknisk avlyssning av den misstänktes hem inkräktar betydligt mer på hans privatliv än t.ex. teleövervakning. För att teletvångsmedlen skall vara effektiva måste de i varje fall åtminstone i början av undersökningen hållas hemliga för den person de riktar sig mot. Teletvångsmedlen har därför också kallats hemliga tvångsmedel. De personer teletvångsmedlen riktar sig mot har i allmänhet sämre möjligheter att reagera mot bruket av tvångsmedlen än när det är fråga om "sedvanliga" tvångsmedel som personen i fråga i praktiken får kännedom om omedelbart eller åtminstone relativt snabbt.

Det bör dessutom noteras att teletvångsmedlen mycket ofta också riktas mot personer som inte misstänks för brott. T.ex. i ett samtal som avlyssnas deltar alltid också en annan part, som ofta inte har någonting att göra med det brott som utreds.

På grund av de hemliga tvångsmedlens särdrag är rättsskyddsfrågorna synnerligen viktiga såväl med avseende på dem som blir föremål för tvångsmedlen som med tanke på hela rättssystemets trovärdighet. Den sekretess som oundvikligen hör samman med användningen av teletvångsmedel medför också att verksamhetens laglighet ifrågasätts, vare sig det finns fog för det eller inte. Man har därför strävat efter att trygga rättsskyddet med hjälp av specialarrangemang både före och efter användningen av ett tvångsmedel.

För det första har lagstiftaren ansett att det är synnerligen viktigt att beslutsfattandet (i regel) har anförtratts domstolarna som står utanför polisorganisationen (se t.ex. GrUU 36/2002). Vikten av efterhandskontroll har också betonats. Inrikesministeriet skall övervaka användningen av dessa tvångsmedel. Denna övervakning kan inte jämföras med den högsta polisledningens generella ansvar för planeringen, utvecklingen och ledningen av polisväsendet. Inrikesministeriet överlämnar dessutom årligen en berättelse om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning till riksdagens justitieombudsman. Berättelsen innefattar också ett avsnitt om användningen av teknisk observation i straffanstalterna. Till berättelsen bifogas Tullstyrelsens berättelse om användningen av teletvångsmedel vid tullen.

Justitieombudsmannen får dessutom årligen berättelser om användningen av teknisk avlyssning inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet. Det bör alltså noteras att också andra myndigheter än polisen kan använda teletvångsmedel. I praktiken har teletvångsmedlen dock i huvudsak använts inom polisens och tullens verksamhet. I enlighet med grundlagsutskottets ställningstagande har justitieombudsmannens årsberättelse sedan år 1995 innefattat ett särskilt avsnitt om teletvångsmedel.

BESLUT OM TVÅNGSMEDEL

Teleavlyssning får användas endast med stöd av ett domstolsbeslut och detsamma gäller i huvudsak också teleövervakning. De beslutskriterier som anges i lagen är emellertid delvis mycket flexibla och ger beslutsfattaren prövningsrätt. Vid prövningen av förutsättningarna för användningen av ett tvångsmedel har domstolen dessutom endast information från förundersökningsmyndigheten att tillgå, eftersom "motparten" inte är närvarande vid sammanträdet – utom i s.k. bostadsavlyssningsfall där ett offentligt ombud är närvarande för att bevaka den persons intressen som tvångsmedlet riktar sig mot (givetvis utan dennes vetskap). När domstolen fattar beslut om att bevilja tillstånd till ett teletvångsmedel skall domstolen bl.a. fastställa giltighetstiden för tillståndet, som i regel är högst en månad i sänder (se dnr 136/2/04

nedan på s. 80), och ange vilka personer och teleanlutningar, teledresser eller teleterminaler som är föremål för åtgärden.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV TELETVÅNGSMEDEL

Det har anförts relativt få klagomål gällande teletvångsmedel hos justitieombudsmannen. Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 26 ärenden som gällde teletvångsmedel. Av dessa hade åtta ärenden anhängiggjorts på eget initiativ och 18 i form av klagomål. En del av skrivelserna påminde till sin karaktär närmast om förfrågningar och det förekom också ett antal klagomål där klagandena framförde allmänna misstankar om att deras samtal hade avlyssnats eller om att de annars hade stått under observation. Årligen anfördes endast ett fåtal klagomål som gäller den egentliga användningen av tvångsmedel. En orsak till detta kan vara teletvångsmedlens karaktär, dvs. det faktum att de personer tvångsmedlen riktar sig mot inte alltid får kännedom om att dessa tvångsmedel har använts och framför allt inte om hur de har använts.

De ärenden som med anledning av klagomål togs till prövning under verksamhetsåret gällde antingen sådana förfrågningar som avses ovan (dessa var åtta till antalet) eller situationer där det inte hade inhämtats sådana teleövervakningsuppgifter som den brottsmisstänkte eller målsäganden hade begärt. I vissa klagomål riktades kritik mot att uppgifter som erhållits med hjälp av teletvångsmedel hade använts vid en annan förundersökning. Klagomålen riktade sig såväl mot polisen som mot domstolarna.

De rapporter justitieombudsmannen får av olika myndigheter kompletterar den sedvanliga laglighetsövervakningen och förbättrar möjligheterna att övervaka användningen av teletvångsmedel. Den övervakning av teletvångsmedlen som utövas på basis av berättelserna kan emellertid på det stora hela karaktäriseras som övervakning av övervakningen. Nuförtiden får inrikesministeriet och tullen en väsentlig del av sin information via ärendehanteringssystemet SALPA som togs i bruk år 2004 och som upprätthålls av centralkriminalpolisen. Polisens högsta ledning och Tullstyrelsen

får information om verksamheten också genom sina egna inspektioner och genom övriga kontakter till undersökningsledningarna.

Justitieombudsmannen har också vid sina inspektioner och även i övrigt på eget initiativ strävat efter att kartlägga eventuella problem i lagstiftningen och utreda vilka problem som förekommer i samband med den praktiska verksamheten. Vissa ärenden har t.ex. tagits till prövning på basis av inrikesministeriets berättelse. Möjligheterna att undersöka ärenden på eget initiativ är dock mycket begränsade. Justitieombudsmannens kansli har under året också upprätthållit inofficiella kontakter till polisens högsta ledning och till centralkriminalpolisen för att komplettera den bild av användningen och övervakningen av teletvångsmedel som ges i den årliga berättelsen.

Under verksamhetsåret svarade BJO *Rautio* för övervakningen av teletvångsmedlen fram till 30.9.2005 och BJO *Lindstedt* under den senare delen av året. Som ansvarig föredragande fungerade äldre justitieombudsmannasekreterare *Juha Haapamäki* fram till 31.7.2005 och därefter justitieombudsmannasekreterare *Pasi Pölönen*.

Ävgöranden gällande teletvångsmedel

FUNKTIONSDUGLIGHETEN FÖR TELETVÅNGSMEDELNS ÖVERVAKNINGSSYSTEM OCH OMFATTNINGEN AV ETT TELEAVLYSSNINGSTILLSTÅND

BJO Rautio undersökte på eget initiativ vissa frågor som hör samman med användningen av teletvångsmedel och övervakningen av deras användning. BJO bad inrikesministeriet bl.a. utreda hur väl systemet för övervakning av teletvångsmedlen fungerar och vilka åtgärder som genomförts och planerats för att effektivisera övervakningen. Han åtog sig även att utreda frågan om huruvida ett teleavlyssningstillstånd också berättigar till erhållande av teleövervakningsuppgifter.

Systemet för övervakning av teletvångsmedlen

BJO konstaterade att man inom polisförvaltningen under de senaste åren har genomfört flera reformer som effektiviserar laglighetsövervakningen. Inom polisförvaltningen tog man i början av år 2002 i bruk ett centraliserat ärendehanteringssystem för teletvångsmedel (TEPA) som upprätthölls av centralkriminalpolisen och som användes i ungefär två år, tills det nya ärendehanteringssystemet för hemliga tvångsmedel SALPA togs i bruk i november 2004. Systemet är å ena sidan ett funktionellt arbetsredskap, å andra sidan innefattar det också kontroll som utförs i realtid och i efterskott samt statistikförings- och rapporteringsfunktioner. Polisens inhämtande av information från teleföretagen har centraliserats via SALPA så att en kopplingsbegäran eller begäran om utlämnande av information alltid görs via centralkriminalpolisen.

BJO ansåg att det nya SALPA-systemet väsentligt har förbättrat tillämpningen av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel och övervakningen av tvångsmedlens användning. Ansökningarna gällande användning av teletvångsmedel sammanställs via systemet så att sökanden "tvingas" uppge alla faktorer som lagen förutsätter. Systemet tillåter inte att en ansökan sänds vidare om ett obligatoriskt fält inte fylls i på blanketten. Systemet förvarnar också automatiskt t.ex. om underättelser angående användningen av ett tvångsmedel, om den tidpunkt vid vilken en koppling upphör och om att tidsfrister närmar sig eller överskrids.

Polisens högsta ledning har dessutom utfärdat flera anvisningar om användningen av de teletvångsmedel som avses i polislagen och i tvångsmedelslagen. Polisensheternas självständiga övervakningsansvar har effektiviserats och de arbetsuppgifter som hör samman med avgivandet av rapporter om tvångsmedlen till inrikesministeriet har koncentrerats. Polisensheterna har också uppmanats ordna utbildning angående den rapportering som gäller användningen av hemliga tvångsmedel.

BJO konstaterade att man i framtiden kommer att få noggrannare erfarenheter av de genomförda reformerna, men han ansåg dock att de ändringar som genom-

förts och de åtgärder som planerats är befogade och viktiga. Han betraktade i synnerhet SALPA-systemet som ett progressivt och betydelsefullt steg i samband med säkerställandet av en lagenlig användning av de hemliga tvångsmedlen och i samband med uppföljningen av läget. BJO konstaterade att han även i fortsättningen kommer att fästa uppmärksamhet vid hur det nya systemet fungerar och vid att polisförvaltningens interna anvisningar iakttas samt att han vid behov kommer att ingripa i de missförhållanden som uppdagas.

Det inbördes förhållandet mellan teleavlyssning och teleövervakning

BJO konstaterade att det inte finns någon vedertagen praxis när det gäller i vilken utsträckning polisen ansöker om tillstånd till teleövervakning i samband med teleavlyssningstillstånd, och i vilken mån man separat ansöker om teleövervakningstillstånd. Det skedde också en förändring i statistikföringen av tvångsmedlen då man övergick från det tidigare rapporteringssystemet till det nya SALPA-systemet. Ett tillstånd som beviljades för teleavlyssning och teleövervakning statistikfördes tidigare som två olika tvångsmedel, medan man i motsvarande situation nuförtiden endast statistikför ett tvångsmedel.

Enligt utredningen får polisen i samband med tillämpningen av ett teleavlyssningstillstånd av tekniska skäl även teleövervakningsuppgifter från teleföretaget. BJO ansåg att frågan om huruvida avsikten är att ett teleavlyssningstillstånd per definition automatiskt också omfattar tillstånd till teleövervakning ändå förblir obesvarad. Han ansåg att varken lagstiftningen eller lagberedningsmaterialet ger något entydigt svar på denna fråga. De praktiska argumenten talar för att ett teleavlyssningstillstånd åtminstone bör innefatta rätt till vissa teleövervakningsuppgifter. BJO ansåg emellertid inte att det är helt klart om ett teleavlyssningstillstånd berättigar till erhållande av information t.ex. om teleadressen för meddelandets andra part eller om läget för en mobiltelefon. Han betraktade detta som problematiskt i principiellt hänseende, eftersom bestämmelserna om tvångsmedlen borde vara så noggrant avgränsade som möjligt. Risken för att det kan förekomma oenhet-

lig praxis är redan i sig otillfredsställande. BJO konstaterade vidare att den oenhetliga praxis som eventuellt – och sannolikt – förekommit åtminstone innan SALPA-systemet togs i bruk samtidigt också har förvanskat de statistiska uppgifterna om användningen av teletvångsmedel.

BJO ansåg att de lagbestämmelser som reglerar teleavlyssning och teleövervakning borde preciseras så att det blir klart huruvida ett teleavlyssningstillstånd också berättigar till erhållande av alla eller en del av de uppgifter som omfattas av ett teleövervakningstillstånd. BJO delgav i detta syfte inrikesministeriet och justitieministeriet sitt beslut.

BJO Rautios beslut 13.5.2005, dnr 1844/2/03*
(föredragande Pasi Pölönen)

EN TINGSDOMARES FÖRFARANDE VID BEVILJANDET AV TELEÖVER- VAKNINGSTILLSTÅND

På basis av de uppgifter som erhållits i samband med en inspektion vid centralkriminalpolisen beslöt BJO på eget initiativ undersöka ett ärende som gällde en tingsrätts förfarande vid beviljandet av teleövervakningstillstånd. Allmänna åklagaren hade i detta ärende fattat beslut om att återkalla det åtal denne väckt, varefter målsäganden själv hade drivit åtalet. Målsäganden hade tillställt tingsrätten "ett yrkande på tilläggsundersökning och utlämnande av teleidentifieringsuppgifter". Målsäganden yrkade på att tingsrätten skulle förordna att polisen skulle utföra "tilläggsundersökning i fråga om teletrafiken" och i detta syfte skulle låta undersöka de telefonsamtal och textmeddelanden som förmedlats mellan målsäganden och de tre åtalade under en bestämd tid.

Tingsrätten (tingsdomaren) beviljade de fyra teleövervakningstillstånd som målsäganden yrkat på. Dessa verkställdes dock inte, eftersom den kommissarie som i beslutet antecknats som den som framställt teleövervakningsyrkandena hade tagit kontakt med centralkriminalpolisen. Kommissarien hade enligt sin egen ut-saga inte framställt dessa yrkanden och de tillstånd tingsrätten hade beviljat kom som en överraskning för

denne. I enlighet med det råd kommissarien fick av centralkriminalpolisen underlät kommissarien att verkställa tillstånden.

I detta fall var det fråga om huruvida en anhållningsberättigad tjänsteman över huvud taget hade framställt teleövervakningsyrkandena i ärendet. Ingen annan är behörig att framställa teleövervakningsyrkanden hos domstolen och domstolen kan inte heller på eget initiativ bevilja teleövervakningstillstånd. Kommissarien påstod sig inte ha framställt yrkandena i fråga.

Enligt utredningen hade tingsdomaren efter att ha fått målsägandens yrkande sänt ett brev till polisen, där domaren bl.a. hade konstaterat att "det torde föreligga lagstadgade förutsättningar för inhämtande av uppgifterna, men det verkar som om domstolen i detta sammanhang behöver ett initiativ av undersökningsledaren (5 a kap. 5 § i tvångsmedelslagen). En litet speciell omständighet som dock inte torde kunna kringgås. Jag väntar alltså på ett initiativ som helst bör sändas direkt till mig, inte till jourhavanden för tvångsmedelsärenden." Tingsdomaren hade också kallat kommissarien till sitt tjänsterum och konstaterat att det inte behövdes någon särskild ansökan om kommissarien godkände innehållet i målsägandens ansökan. Tingsdomaren "fick den uppfattningen att kommissarien godkände ansökan" och i enlighet med detta antecknades det i beslutet att kommissarien hade upprepat de yrkanden som målsäganden framställt i sin undersökningsbegäran.

Enligt utredningen verkade det som om det hade skett ett missförstånd i ärendet. Missförståndet berodde på tingsdomarens tivelaktiga förfarande. Det korrekta förfarandet skulle ha varit att tingsrätten inte skulle ha prövat målsägandens yrkande, eftersom yrkandet inte hade framställts av en anhållningsberättigad tjänsteman. Tingsrätten kunde samtidigt ha hänvisat målsäganden att vända sig till den behöriga myndigheten. Det verkade som om tingsdomaren hade strävat efter att informellt sköta ärendet direkt med polisen. Det tillvägagångssätt tingsdomaren hade valt medförde sådan oklarhet i ärendet som gav upphov till det ovan nämnda missförståndet.

BJO ansåg att tingsdomarens förfarande inte var förenligt med det krav på opartiskhet som kan ställas på

domstolarna. Tingsdomaren hade själv mycket aktivt vidtagit åtgärder för att teleövervakningstillstånden skulle beviljas. Domaren hade flera gånger kontaktat polisen och meddelat att det förelåg förutsättningar för beviljande av tillstånden, bara polisen lämnade in en ansökan. BJO ansåg att tingsdomares uttalande var mycket beskrivande, då tingsdomaren hade konstaterat att *”enligt min uppfattning godkände kommissarien den skriftliga ansökan jag presenterade”*. Konstellationen borde vara den motsatta, dvs. den som framställer yrkandet skall utreda ärendet för domstolen, som där efter skall avgöra huruvida det föreligger grunder för yrkandet. Detta förfarande besparade uppenbarligen målsäganden besvär, men BJO ansåg att förfarandet stod i skarp konflikt med den opartiska roll som krävs av en domare.

BJO ansåg att det är uppenbart att de som blir föremål för tvångsmedel i allmänhet skulle uppleva dylik aktivitet från en domares sida som problematisk. Situationen kunde ur deras synvinkel också tolkas så att domstolen har vidtagit åtgärder för att skaffa utredning till stöd för målsägandens åtal. Dessa åtgärder bör emellertid vidtas av den part som driver åtalet. Domstolen har inte till uppgift att se till att åtalet styrks.

BJO kritiserade tingsdomarens förfarande också med avseende på att teleövervakningsyrkandena inte innehöll några konkreta fakta som skulle ha utvisat att det fanns skäl att misstänka att ett brott hade begåtts. Enbart det faktum att målsäganden själv driver ett åtal är inte ett tecken på att det finns skäl att misstänka den åtalade för ett brott. Beviljandet av ett teleövervakningstillstånd är ett fristående avgörande som måste kunna motiveras uttryckligen på basis av det material som presenterats i sammanhanget och inte på basis av andra fakta som domstolen fått kännedom om.

Tingsdomarens förfarande var mycket tvivelaktigt med tanke på att det är viktigt förutom att domstolsverksamheten *de facto* är opartisk även att en utomstående betraktare ges en bild av att verksamheten är opartisk. Tingsdomarens förfarande var mycket dåligt genomtänkt åtminstone med tanke på den sist nämnda aspekten. Tilliten till domstolarnas opartiskhet utgör en av hörnstenarna i en rättsstat. Därför ansåg BJO att det klandervärda i tingsdomarens förfarande inte kunde betraktas som ringa.

BJO gav tingsdomaren en anmärkning med anledning av att denne handlat i strid med bestämmelserna om behandlingen av teleövervakningsärenden vid domstolarna.

BJO Rautios beslut 19.5.2005, dnr 2384/2/03
(föredragande Juha Haapamäki)

BERÄKNING AV TIDSFRISTER FÖR TVÅNGSMEDELSTILLSTÅND

Vid de inspektioner som utförts vid tingsrätterna uppdagades det att det inte bland tingsrätterna eller de undersökningsledare som framställer tvångsmedelsyrkanden fanns någon vedertagen praxis i fråga om den maximala giltighetstiden för de tvångsmedelstillstånd som anges i 5 a kap. i tvångsmedelslagen och i polislagen. Det förekom tre slags tolkningar i frågan. BJO Rautio tog ärendet till prövning på eget initiativ. BJO ansåg att det är viktigt att användningen av tvångsmedel regleras så noggrant som möjligt i lag. BJO betraktade tillämpningen av lagen om beräkning av laga tid på beräkningen av de tidsfrister som avses i tvångsmedelslagen som otillfredsställande.

BJO underströk att lagen om beräkning av laga tid har stiftats före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket medför problem när det gäller förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, eftersom lagen inte ger något entydigt svar på hur uttrycket ”en månad” i 5 a kap. 7 § i tvångsmedelslagen skall tolkas. BJO ansåg att det är viktigt att tolkningen är så entydig som möjligt. Den tolkning som skulle ligga närmast till hands motsvarar den tolkning som gäller preskriptionstiden för åtalsrätten. Detta innebär att tidsfristen på en månad skulle löpa ut vid utgången av dygnet före den dag som till ordningsnumret svarar mot dess begynnelse. BJO delgav justitieministeriet och inrikesministeriet sin uppfattning för vidtagandet av behövliga åtgärder.

I detta ärende var det dessutom fråga om fastställande av den maximala tiden för teknisk observation enligt tvångsmedelslagen – ett sådant tillstånd till teknisk observation som avses i tvångsmedelslagen och som

förutsätter ett domstolsbeslut kan beviljas för en längre tid än motsvarande tillstånd som avses i polislagen.

BJO Rautios beslut 11.8.2005, dnr 136/2/04*
(föredragande Pasi Pölönen)

TILLÄMPNINGSSOMRÅDET FÖR TELEAVLYSSNING

BJO Lindstedt ansåg att en undersökningsledare hade handlat i strid med 5 a kap. 2 § i tvångsmedelslagen då denne hade avlyssnat ett telefonsamtal i samband med utredningen av ett narkotikabrott och inte hade förstört upptagningen av samtalet. Det var fråga om ett telefonsamtal som den person som var föremål för teleavlyssningstillståndet inte själv hade ringt utan som en annan medmisstänkt hade ringt med den först nämndes telefon. Den som mottog samtalet var inte heller föremål för teleavlyssningstillståndet. Avlyssningen hade alltså riktat sig mot andra personer än den som var föremål för teleavlyssningstillståndet, vilket innebar att tolkningen av tvångsmedelsbestämmelsen inte överensstämde med ordalydelsen i 5 a kap. 2 § i tvångsmedelslagen.

BJO konstaterade att fallet även på ett mer allmänt plan väckte frågan om huruvida regleringen av s.k. informationsförmedlarsamtal är tillräcklig (denna fråga hade också tidigare aktualiserats i klagomålsärendet dnr 200/4/01). – I detta ärende var det i huvudsak fråga om uppskjutande av åtgärder vid undersökningen av ett narkotikabrott, se till denna del avgörandet i det avsnitt som gäller polisen, på s. 131.

BJO delgav justitieministeriet och inrikesministeriet sin uppfattning om behovet av precisering av den lagstiftning som gäller informationsförmedlarsamtal.

BJO Lindstedts beslut 29.11.2005, dnr 1166/4/04*
(föredragande Pasi Pölönen)

ADVOKATSEKRETESS I SAMBAND MED TEKNISK AVLYSSNING

Tingsrätten hade beviljat tillstånd till att rikta teknisk avlyssning mot en person som misstänktes för grovt gäldenärsbedrägeri. Dessutom hade tingsrätten beviljat tillstånd till teknisk observation i fängelsets besöksrum. I fängelset utfördes 5.10.2001–21.1.2002 teknisk avlyssning av de samtal som den misstänkte hade fört med en juriskandidat. Juriskandidaten hade tidigare i samband med detta ärende själv blivit misstänkt för grovt häleri. Juriskandidaten fick kännedom om denna brottsmisstanke i samband med en husrannsakan som utfördes 17.1.2002, varvid juriskandidaten påstod sig fungera som biträde för den misstänkte. På yrkande av juriskandidaten förstörde centralkriminalpolisen 29.10.2002 upptagningarna.

I ärendet var det omtvistat från vilken tidpunkt juriskandidaten hade fungerat som biträde för den misstänkte. Klaganden påstod att juriskandidaten hade fungerat som biträde för denne redan från och med maj 2001, dvs. hela den tid under vilken polisen hade utfört teknisk avlyssning av samtalen mellan dem. Enligt 5 a kap. 10 § i tvångsmedelslagen får teknisk avlyssning inte riktas mot samtal mellan en misstänkt och hans eller hennes rättegångsbiträde. Centralkriminalpolisen hade enligt utredningen utgått från att en annan advokat fungerade som den misstänktes biträde. Påståendet om att juriskandidaten fungerade som biträde för den misstänkte hade första gången kommit till polisens kännedom först i samband med förhören av juriskandidaten i januari 2002. BJO Lindstedt konstaterade följande i sitt ställningstagande.

I detta fall hade det framställts motstridiga uppfattningar om den tidpunkt vid vilken relationen mellan biträdet och huvudmannen hade uppkommit. Det faktum att det över huvud taget är möjligt att en så central fråga som denna, dvs. vem som är den misstänktes biträde under förundersökningen, kan vara så oklar som i detta fall, ger inte en god bild av det rådande läget. Detta faktum väcker också på ett mer allmänt plan frågan om huruvida lagstiftningen tillräckligt effektivt tryggar advokatsekretessen och tillgodoseendet av den misstänktes rättigheter.

Uppdragsförhållandet mellan huvudmannen och en advokat som själv också är misstänkt för ett brott som eventuellt hör samman med ärendet orsakar ett dilemma. Detta dilemma kan enligt BJO:s uppfattning inom ramarna för den gällande lagstiftningen inte lösas på något annat sätt än att polisen noggrant utreder de uppdragsförhållanden som hör samman med det ärende som är under utredning, och ifall man stöter på en ovan avsedd situation där en person har två roller, skall den advokat som misstänks för ett brott (och dennes huvudman) underrättas om brottsmisstankarna i så god tid att huvudmannen kan skaffa ett nytt biträde som inte är föremål för brottsmisstankar eller för teleavlyssning eller teknisk avlyssning. Lagen är kategorisk i det avseende att förbudet mot avlyssning av samtal mellan huvudmannen och dennes biträde (som man har kännedom om) är ovillkorligt.

Enligt utredningen verkade det som om polisen inte på något särskilt sätt hade utrett huruvida juriskandidaten fungerade som den misstänktes biträde i det skede då man utförde teknisk avlyssning. I en dylik situation borde man dock i alla händelser utreda vem som fungerar som den brottsmisstänktes biträde innan man tillgriper hemliga tvångsmedel som riktar sig mot en advokat som misstänks för delaktighet i brottet. Vår lagstiftning tillåter kränkningar av de mänskliga rättigheterna när det gäller skyddet för advokatsekretessen (detta ansåg Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i den dom som avkunnades 27.9.2005 i fallet Sallinen m.fl. v. Finland). Detta accentuerar vikten av att man under hela brottmålsprocessen särskilt noggrant tar hänsyn till de omständigheter som hör samman med advokatsekretessen.

Av utredningen framgick också omständigheter som kunde ha motiverat en närmare utredning av vilket slags förhållande som förelåg mellan juriskandidaten och den misstänkte. I utredningen förblev det i viss mån ovisst hur den misstänktes förhållanden till biträdena hade utvecklats. BJO ansåg dock att det redan var problematiskt att det fanns en risk för att en rättskränkning hade skett.

BJO godtog inte den ståndpunkt som framfördes i utredningen, enligt vilken det inte i förfrågningskedet hade förelegat något särskilt behov av att utreda vilka personer som fungerade som den misstänktes even-

tuella biträden. Med beaktande av den skyldighet att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som anges i 22 § i grundlagen, är utgångspunkten enligt BJO:s åsikt att det alltid föreligger ett sådant utredningsbehov då en advokat blir föremål för tvångsmedel som kan påverka tillgodoseendet av den misstänktes rättigheter och advokatsekretessen. I detta fall är det å ena sidan fråga om det skydd för förtroliga meddelanden som föreskrivs i 10 § i grundlagen, å andra sidan det tryggande av en rättvis rättegång som avses i 21 § i grundlagen.

I de fall då det inte är fråga om avlyssnande av ett samtal mellan den brottsmisstänkte och dennes biträde med hjälp av hemliga tvångsmedel, konstaterade BJO att ett förfarande där polisen självständigt sällar ut samtal som hör samman med advokatuppdrag från andra samtal kan betraktas som problematiskt med avseende på Europeiska människorättskonventionen och särskilt med tanke på de synpunkter som framförts i den ovan nämnda domen gällande Sallinen m.fl. Den gällande lagstiftningen ger inget svar på hur advokatsekretessen för utomstående personers del kan tryggas i sådana situationer som det här är fråga om.

BJO betraktade tvångsmedelslagens reglering som bristfällig i detta avseende och ansåg att den eventuellt strider mot artikel 8 i Europeiska människorättskonventionen. BJO förenade sig med den uppfattning BJO Ilkka Rautio framförde i sitt beslut 21.10.2003 (dnr 200/4/01*), där han ansåg att advokatsekretessen inte har tryggats tillräckligt väl i vår lagstiftning. BJO ansåg att det är synnerligen viktigt att tvångsmedelslagstiftningen snabbt revideras bl.a. i detta avseende.

BJO delgav den kriminalinspektör som fungerat som undersökningsledare i ärendet och centralkriminalpolisen sin uppfattning om att förfarandet hade varit felaktigt.

BJO Lindstedts beslut 22.12.2005, dnr 83/4/04 (föredragande Pasi Pölönen)

TEKNISK AVLYSSNING AV EN SOMMARSTUGA

Tingsrätten hade beviljat centralkriminalpolisen tillstånd till teknisk avlyssning av en fritidsbostad. Enligt de bestämmelser i tvångsmedelslagen som var gällande vid den aktuella tidpunkten fick teknisk avlyssning riktas mot den misstänkte endast när denne befann sig på en allmän plats eller i ett sådant fordon eller hotell-, förråds- eller annat rum eller utrymme som inte användes för stadigvarande boende.

Tingsrätten hade beviljat tillståndet genom en s.k. pappersprocess, dvs. utan att den tjänsteman som framställt yrkandet hade varit närvarande. BJO Rautio konstaterade att detta förfarande i och för sig överensstämde med ordalydelsen i de lagbestämmelser som var gällande vid den aktuella tidpunkten – eftersom det var fråga om teknisk avlyssning och inte teleavlyssning eller teleövervakning – men han ansåg att det med avseende på domstolens skyldighet att enligt 22 § i grundlagen trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna skulle ha varit bättre om tingsrätten hade ordnat en muntlig förhandling i ärendet. Nuförtiden kräver lagen att den som framställer ett yrkande som gäller teknisk avlyssning personligen skall vara närvarande vid domstolen.

BJO konstaterade att det framgick av förarbetena till den lagstiftning som var gällande vid den aktuella tidpunkten att man hade velat avgränsa området för teknisk observation så att det inte var möjligt att utföra teknisk observation i utrymmen som var avsedda för stadigvarande boende. Han ansåg att en fritidsbostad eller sommarstuga i och för sig med hänsyn till sitt användningsändamål och enligt normalt språkbruk kan betraktas som ett utrymme som tidvis används för stadigvarande boende. Han ansåg att utgångspunkten bör vara att en sommarstuga betraktas som ett utrymme som används för stadigvarande boende, men att frågan måste avgöras från fall till fall. I det aktuella fallet hade den misstänkte enligt polisens ansökan åtminstone "delvis" vistats i sommarstugan. Enligt utredningen hade man inte närmare undersökt bostadens karaktär och tillståndsbeslutet innehöll inte någon konkret motivering utan endast en upprepning av

tvångsmedelslagens abstrakta ordalydelse. BJO ansåg att tillståndsbeslutet var bristfälligt motiverat och att det var problematiskt att man hade fattat ett beslut om huruvida boendet skulle betraktas som stadigvarande eller inte utan att man hade erhållit eller ens försökt skaffa någon närmare utredning om vad det innebar att personen "delvis" hade vistats i sommarstugan. BJO meddelade dessutom sin uppfattning om att ett tillstånd till teknisk avlyssning bör specificeras så att det gäller en viss person (istället för ett visst utrymme).

BJO delgav tingsdomaren sin uppfattning om en lagtolkning som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, om förfarandet vid bedömningen av huruvida ett utrymme används för stadigvarande boende samt om specificeringen av objektet för teknisk avlyssning. BJO uppmärksammade dessutom tingsdomaren för framtiden på att ett tvångsmedelsbeslut skall motiveras på ett behörigt sätt.

BJO Rautios brev 8.7.2005, dnr 2/2/04
(föredragande Pasi Pölönen)

TELEÖVERVAKNING FÖR EFTERSÖKNING AV EN FÖRSVUNNEN PERSON

I samband med BJO Rautios inspektion vid en polisinsättning år 2003 uppmärksammades två fall där polisen hade använt sådan teleövervakning som avses i 31 c § 2 mom. i polislagen för att leta efter en försvunnen person. BJO undersökte på eget initiativ huruvida polisens förfarande hade varit lagligt.

I det första fallet hade polisinsättningen 22.5.2003 mottagit ett meddelande om att två 14-åriga flickor samma dag hade lämnat sitt hem utan att uppge var de befann sig. Polischefen hade 23.5.2003 fattat beslut om att med stöd av 31 c § 2 mom. i polislagen utföra teleövervakning av de mobiltelefoner som användes av flickorna och som tillhörde deras föräldrar som anmält försvinnandet. Polisen underrättade 26.5.2003 tingsrätten om att man 23–24.5.2003 med stöd av 31 c § 2 mom. i polislagen och 18 § i lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom

televerksamhet (nedan lagen om datasekretess vid telekommunikation) hade riktat teleövervakning mot de mobiltelefoner flickorna använt.

I det andra fallet hade polisen 1.6.2003 fått ett meddelande om att en 17-årig ung kvinna hade varit försvunnen sedan 28.5.2003. I enlighet med den anmälan polisen tillställt tingsrätten 5.6.2003 hade polisen 28.5–4.6.2003 riktat sådan teleövervakning som avses i 31 c § 2 mom. i polislagen mot en telefonanslutning.

BJO konstaterade att både 31 c § 2 mom. i polislagen och 18 § i lagen om datasekretess vid telekommunikation kunde tillämpas i situationer där det var fråga om att rädda en försvunnen person. Enligt BJO:s uppfattning hade emellertid bestämmelsen i lagen om datasekretess vid telekommunikation ett mer omfattande tillämpningsområde än polislagens bestämmelse och dessutom var bevisröskeln för dess tillämpning en aning lägre än i fråga om polislagens bestämmelse.

I det fall som gällde de 14-åriga flickorna ansåg BJO att det på grund av flickornas unga ålder fanns allvarliga skäl att bekymra sig för deras säkerhet och att uppgifterna om läget för de telefoner flickorna använt kunde utredas både med stöd av polislagen och med stöd av lagen om datasekretess vid telekommunikation. För att undvika oklarheter i samband med förfarandet skulle det ändå ha varit motiverat att man endast skulle ha tillämpat den ena av dessa bestämmelser och inte båda samtidigt.

I det andra fallet som gällde en person som var nära på myndig var utgångspunkten däremot enligt BJO:s uppfattning att röskeln för tillämpning av polislagens bestämmelse borde ha varit högre än i det första fallet, eftersom det var fråga om en situation där risken för fara grundade sig på personens förmåga att tryggt reda sig i en obekant miljö eller i främmande sällskap. Den individuella utvecklingsnivån och hälsotillståndet hos den unga person som misstänks vara försvunnen skall, i likhet med övriga relevanta faktorer, noggrant beaktas. I det aktuella fallet utgjorde användningen av teleövervakning med stöd av polislagen enligt BJO:s åsikt ett gränsfall och han betraktade det som problematiskt att en åtgärd som innebar ett ingrepp i en persons grundläggande fri- och rättigheter grundade sig på en norm vars tillämpning lämnade rum för tolkning.

Det skulle ha funnits skäl att bedöma röskeln för åtgärden med stöd av lagen om datasekretess vid telekommunikation, vars bestämmelse hade ett mer omfattande tillämpningsområde. Enligt BJO:s uppfattning var utredningen angående den försvunna flickans hälsotillstånd relativt allmänt hållen, men det skulle ändå ha orsakat mindre problem om uppgifterna om telefonens läge hade utretts med stöd av bestämmelsen i lagen om datasekretess vid telekommunikation.

BJO konstaterade vidare att det i båda fallen var problematiskt att polisen hade fattat beslut om användningen av teleövervakning utan tillstånd av domstolen samt att anmälan om att teleövervakning utförts hade tillställts domstolen alltför sent. Bestämmelsen i 32 c § i polislagen, som polisen hade tillämpat i det aktuella fallet, ger inte polisen rätt att enligt fri prövning utföra teleövervakning i 24 timmar. Anmälan om att teleövervakning använts hade inte i enlighet med 32 c § i polislagen i någotdera fallet tillställts domstolen så snart som möjligt eller senast 24 timmar efter det att åtgärden hade inletts.

BJO konstaterade att polisen även då det finns alternativa bestämmelser som kan utgöra grund för inhämtandet av uppgifter om en mobiltelefons läge skall iaktta de procedurbestämmelser som hör samman med den bestämmelse man valt att tillämpa. I och med att polisen endast gjorde en efterhandsanmälan om saken åsidosatte polisen i praktiken det rättsskyddsarrangemang som lagstiftaren föreskrivit som obligatoriskt i sådana brådskande situationer där teleövervakningen till en början utförs på polisens initiativ.

BJO delgav polisinspektionen i häradet och inrikesministeriets polisavdelning sin ovan angivna uppfattning om tolkningen av 18 § i lagen om datasekretess vid telekommunikation (nuförtiden 35 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation) och 31 c § i polislagen. Dessutom delgav BJO polisinspektionen i häradet och inrikesministeriets polisavdelning sin uppfattning om det förfarande som stod i strid med 32 c § i polislagen.

BJO Rautios brev 19.5.2005, dnr 1974/2/03
(föredragande Pasi Pölönen)

Av de ärenden som avgjordes under verksamhetsåret kan man ännu nämna det ärende som BJO Rautio tog till prövning på eget initiativ, där det var fråga om att försvarsmakten för första gången hade utfört teknisk avlyssning för förhindrande av spionage. Efter att Huvudstabens undersökningsavdelning gett en utredning om saken ansåg BJO Rautio att ärendet inte föranledde några ytterligare åtgärder.

Utöver tingsrätternas tillståndsbeslut känner man inte till mer än ett fåtal domstolsavgöranden som gäller förutsättningarna för beviljande av tillstånd att använda teletvångsmedel. Det finns således inte till denna del någon nämnvärd hovrättspraxis för att inte tala om avgöranden av högsta domstolen. Det är närmast fråga om ett mycket litet antal enskilda besvär som undersökningsledare anfört över tillståndsyrkanden som förkastats vid tingsrätten. När det gäller användning av överskottsinformation torde man däremot åtminstone i viss mån redan kunna tala om rättspraxis. Denna praxis motsvarar de åsikter som framförts i rättslitteraturen om att varje ärende skall avgöras i enlighet med de särskilda omständigheter och den intresseavvägning som hör samman med ärendet. I avgörandena har användningen av överskottsinformation både tillåtit och förbjudits. Med överskottsinformation avses bl.a. information som gäller något annat brott än det för vars utredning ett teleavlyssnings-tillstånd har beviljats.

INSPEKTIONER

Vid inspektionerna fäster man också uppmärksamhet vid användningen av teletvångsmedel och man får även i samband med dem tilläggsinformation för laglighetsövervakningen. Teletvångsmedlen har under de senaste åren utgjort en av tyngdpunkterna vid de inspektioner som riktat sig mot polisen och de kommer även framledes att utgöra ett tyngdpunktsområde. Teletvångsmedelsärenden behandlades under verksamhetsåret också i samband med inspektionerna vid Forssa och Kemi-Torneå tingsrätter samt vid inspektionen i norra tulldistriktet.

Under inspektionerna diskuterade man allmänt problemområdena och utbildningsbehovet i fråga om tele-

tvångsmedlen. I samband med inspektionerna gjordes också stickprovsgranskningar av teletvångsmedelsbeslut och protokoll. Under verksamhetsåret föranledde inspektionerna inte några fortsatta åtgärder. Det bör noteras att det i samband med inspektionerna redan tidigare har framgått att undersökningsledarna och tingsdomarna på flera orter även för inofficiella diskussioner om gränsfallen. Då ett avslagsbeslut är att vänta väljer undersökningsledaren ibland att inte lämna någon ansökan eller att återta sin ansökan, vilket delvis förklarar det faktum att endast en liten del av teletvångsmedelsyrkandena avslås.

ÖVERVAKNINGSUPPGIFTER FÖR ÅR 2005

Inrikesministeriet överlämnade i april 2006 sin berättelse om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning under år 2005 till riksdagens justitieombudsman. Berättelsen innefattar också en rapport om användningen av teknisk observation i straffanstalterna samt om täckoperationer, bevisprovokation genom köp och förhindrande av att hemlig informationsanskaffning avslöjas. Som bilaga finns Tullstyrelsens berättelse om användningen av teletvångsmedel inom tullens förvaltningsområde.

Försvarsministeriet meddelade att man inte under år 2005 inom försvarsmakten hade använt sådan teknisk avlyssning som avses i polislagen (år 2004 hade teknisk avlyssning använts i ett fall). Inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning meddelade å sin sida att man inte heller inom gränsbevakningsväsendet hade använt teknisk avlyssning enligt tvångsmedelslagen eller polislagen under verksamhetsåret. Det kan konstateras att gränsbevakningslagens hänvisning till rapporteringsskyldigheten är otydlig. I samband med BJO Lindstedts besök vid staben för gränsbevakningsväsendet i mars 2006 avtalade man om att staben i fortsättningen skall rapportera både om sådan teknisk avlyssning som avses i polislagen och om sådan teknisk avlyssning som utförs med stöd av tvångsmedelslagen.

De berättelser inrikesministeriet tillställt justitieombudsmannen innehöll under de första åren efter att tvångsmedelslagstiftningen trätt i kraft närmast statis-

tiska uppgifter om i vilken omfattning tvångsmedlen använts samt information om hur villkoren för användningen av tvångsmedlen enligt ministeriet hade uppfyllts. Denna information som huvudsakligen bestod av statistiska uppgifter innebar att det inte inom laglighetsövervakningen var möjligt att ta ställning till enskilda fall. I berättelsen uppmärksammades inte heller mer generella problem.

Under de senaste åren har berättelserna på ett för tjänstfullt sätt utvecklats så att de innehåller mer konkret information. Samtidigt har man blivit tvungen att begrunda frågan om berättelsernas offentlighet. Inrikesministeriets berättelse för år 2005 och Tullstyrelsens berättelse har på motsvarande sätt som under de föregående åren indelats i en offentlig och en sekretessbelagd del.

Enligt inrikesministeriet används teletvångsmedlen i huvudsak för avslöjande och utredning av grova brott som begåtts av organiserade kriminella grupper, men också för utredning av enskilda grova brott. Det har blivit allt svårare och mer resurskrävande att avslöja och utreda brott som begåtts av kriminella grupper, vilket innebär att undersökningstiderna har förlängts. De personer som är föremål för utredningen kan allt bättre skydda sig mot de till buds stående metoderna för inhämtande av information. Teletvångsmedlen utgör dock fortfarande ett viktigt arbetsredskap såväl vid brottsundersökningen som vid brottsbekämpningen.

Nedan presenteras vissa av de viktigaste statistiska uppgifter angående användningen av teletvångsmedel under år 2005 som erhållits från inrikesministeriet och Tullstyrelsen (talen för år 2004 anges inom parentes som jämförelsetal). På grund av sekretessbestämmelserna innefattar antalen inte de uppgifter justitieombudsmannen fått om skyddspolisens åtgärder. På inrikesministeriets internetsidor kan man bekanta sig med den offentliga delen av ministeriets berättelse i sin helhet. Den offentliga delen av tullens berättelse finns å sin sida på tullväsendets internetsidor.

Teleavlyssning

Omfattningen av teleavlyssningen och teleövervakningen beskrivs enligt inrikesministeriet bäst av det antal misstänkta som varit föremål för dessa tvångsmedel. Ökningen av antalet tillstånd är enligt ministeriets uppfattning närmast en följd av de förändringar som skett inom kommunikationsteknologin och lagstiftningen samt av att det blivit svårare att avslöja och utreda de brott vid vars utredning tvångsmedlen används.

Polisen riktade under verksamhetsåret sådan teleavlyssning som avses i tvångsmedelslagen mot 562 misstänkta, vilket innebär att användningen av teleövervakning ökade en aning i förhållande till föregående år (535 året innan). Ökningen var proportionellt sett större inom tullens del, där man under verksamhetsåret riktade teleövervakning mot 66 misstänkta (54 året innan). Det faktiska antalet misstänkta är något lägre, eftersom antalet också omfattar personer som förblivit okända och det är uppenbart att vissa av dem redan i något annat sammanhang blivit föremål för teleavlyssning.

Det antal teleavlyssningstillstånd polisen beviljades minskade däremot betydligt. År 2005 beviljades 1 506 teleavlyssningstillstånd (2 028 året innan). För tullens del var antalet tillstånd 171, vilket innebär att antalet hölls på ungefär samma nivå som under de föregående åren (164 året innan). Antalet tillstånd till fortsatt teleavlyssning som riktar sig mot samma person minskade också avsevärt för polisens del. Under verksamhetsåret beviljades 759 sådana tillstånd (1 212 året innan).

Då man bedömer frågan på basis av antalet misstänkta har polisens och tullens användning av teleavlyssning således ökat, trots att förnyandet av teleavlyssningssystemet under verksamhetsåret medförde ett uppehåll på en och en halv månad i användningen av teleavlyssning. Samtidigt har antalet tillstånd emellertid minskat betydligt. Teleavlyssning har använts i fråga om en större grupp misstänkta, men i mindre omfattning än förut. Man har ansökt om betydligt färre tillstånd per misstänkt. År 2005 ansöktes det om 2,7 tillstånd per misstänkt, medan motsvarande antal året innan var 4,5. Detta kan ha följande förklaring. Det torde vara så att polisen noggrannare än förut redan av re-

surs- och kostnadsskäl överväger i vilka fall teletvångsmedlen verkligen kan ge sådan nytta som motsvarar den insats som läggs ner på dem. År 2004 utvidgades dessutom användningsområdet för teleavlyssning och de möjligheter detta har medfört verkar under verksamhetsåret ha utnyttjats i synnerhet vid utredningen av ekonomiska brott. I samband med utredningen av ekonomiska brott har teletvångsmedlen kanske inte använts lika länge och intensivt som vid utredningen av narkotikabrott. I varje fall har den tid teleavlyssningen i genomsnitt pågått för en misstänkt del förkortats sedan år 2003.

Under verksamhetsåret riktade polisen teleavlyssning mot 1 331 teleanslutningar (1 340 året innan) och från tullens sida var 200 teleanslutningar föremål för teleavlyssning (125 året innan). Det är mycket vanligt att personer som är föremål för teletvångsmedel använder flera anslutningar (i synnerhet s.k. pre paid-anslutningar) och teleterminalanordningar.

Polisen använde i likhet med åren innan i allt större utsträckning teleavlyssning vid förundersökningen av andra brott än grova narkotikabrott. Under verksamhetsåret var det fråga om grova narkotikabrott endast i 60 % av teleavlyssningsfallen, medan motsvarande andel året innan var 77 % (och 89 % år 2003). Förändringen är således avsevärd. Såsom ovan konstaterats utvidgades teleavlyssningen år 2004 att omfatta flera nya brottsbenämningar och det är tydligt att de utvidgade möjligheterna att använda teleavlyssning också utnyttjas. Teleavlyssning används i synnerhet i samband med grova skattebedrägerier och under verksamhetsåret var det fråga om sådana brott i 15 % av teleavlyssningsfallen. Vid tullen var det i 90 % av fallen fråga om förundersökning av grova narkotikabrott och de övriga fallen gällde grova skattebedrägerier.

Under verksamhetsåret blev det dessutom möjligt att använda teleavlyssning också i det förfrågningskede som föregår ett brott, då det är fråga om förhindrande eller avslöjande av vissa terrorismbrott. Skyddspolisen har använt sig av denna möjlighet till teleavlyssning som grundar sig på polislagen. På grund av sekretessen kan denna fråga emellertid inte behandlas närmare i detta sammanhang. Med stöd av polislagen är det dessutom under vissa förutsättningar möjligt att utföra teleavlyssning om det är nödvändigt för att avvärja en

överhängande allvarlig fara som hotar liv eller hälsa. Under verksamhetsåret beviljades endast ett sådant teleavlyssningstillstånd. Detta tillstånd utnyttjades dock inte i praktiken.

Teleövervakning

När det gäller sådana teleövervakningstillstånd som beviljats med stöd av tvångsmedelslagen är det svårt att göra en noggrann jämförelse med de föregående åren. Man har nämligen åtminstone vid polisen betydligt oftare än förut i samband med teleavlyssning även ansökt om teleövervakningstillstånd. Detta hör samman med den bakomliggande tolkningsfrågan om huruvida teleavlyssning också innefattar teleövervakning (se närmare BJO Rautios beslut på s. 77 angående denna fråga). Enligt inrikesministeriets uppgifter ökade antalet misstänkta som var föremål för teleövervakning med stöd av tvångsmedelslagen till 1 116, medan antalet året innan var 925. Det är svårt att uppskatta en hur stor del av ökningen som har sin förklaring i det nya ansökningsförfarandet. Vid tullen riktades teleövervakning mot 179 misstänkta (149 året innan).

Under verksamhetsåret beviljade domstolarna polisen 2 472 teleövervakningstillstånd med stöd av tvångsmedelslagen, av vilka 1 419 var rena teleövervakningstillstånd som inte samtidigt innefattade tillstånd till teleavlyssning (1 822 året innan). Teleövervakning inledes 21 gånger i brådskande fall för att utreda ett brott med stöd av polisens eget beslut – i dessa fall skall frågan föras till domstolen för avgörande senast 24 timmar efter att åtgärden inletts. Tullen beviljades 352 teleövervakningstillstånd (316 året innan).

Polisen använde teleövervakning i samband med förundersökningen i synnerhet vid utredningen av olika slags narkotikabrott (23 %), grova stölder eller försök till grova stölder (22 %) och brott mot liv eller försök till sådana brott (10 %). På samma sätt som när det gällde teleavlyssning hade narkotikabrottens andel minskat betydligt i förhållande till föregående år också när det gällde teleövervakning. Inom tullen var denna trend ännu tydligare. Teleövervakning användes oftast i samband med grova skattebedrägerier (64 % av dem som var föremål för teleövervakning var misstänkta för

sådana brott). Endast 34 % av de personer som var föremål för teleövervakning var misstänkta för grovt narkotikabrott (2/3 året innan).

År 2004 blev det också möjligt att bevilja s.k. stolptillstånd, med stöd av vilka man kan få uppgifter om läget för alla de mobilteleapparater som funnits inom en viss basstations område. Denna nya metod att skaffa information utnyttjades i förundersökning 107 gånger år 2004, men under verksamhetsåret minskade användningen och metoden användes endast i 77 fall.

Med stöd av polislagen utfördes teleövervakning 63 gånger (77 året innan). Av dessa fall hade 29 bedömts som så brådskande att polisen hade inlett teleövervakningen med stöd av sitt eget beslut. Antalet fall där teleövervakning inletts med stöd av polisens beslut minskade betydligt under verksamhetsåret. Även i dessa fall skall frågan föras till domstolen för avgörande senast 24 timmar efter att åtgärden inletts.

Med hjälp av teleövervakningsuppgifterna har man i allmänhet letat efter sådana försvunna personer som man bedömt att svävar i fara. Minskningen av antalet fall där teleövervakning inletts med stöd av polisens beslut är troligtvis en följd av att man i anvisningarna och vid övervakningen har fäst särskild uppmärksamhet vid att man noggrant bör pröva förutsättningarna för sådana brådskande beslut.

Tullagen utökades i slutet av år 2003 med bestämmelser där tullmyndigheterna gavs möjlighet att använda teleövervakning för att förhindra eller avslöja tullbrott. År 2003 utnyttjades denna möjlighet inte en enda gång, men år 2004 utfördes teleövervakning i 20 fall. Under verksamhetsåret användes teleövervakning i 60 fall, vilket innebär att användningen av detta tvångsmedel ökade betydligt. Ca 2/3 av fallen gällde förhindrande och avslöjande av grova skattebedrägerier och i resten av fallen var det fråga om grova narkotikabrott.

Teknisk avlyssning

För teknisk avlyssning – fränsett s.k. bostadsavlyssning – beviljades polisen med stöd av tvångsmedelslagen betydligt fler tillstånd än förut, dvs. 59 (33), varav fem inte verkställdes. I 17 av fallen utfördes avlyssningen vid en straffanstalt (22 året innan). Av dessa fall gällde nästan 2/3 utredning av våldsbrott och största delen av de övriga fallen gällde misstänkta grova narkotikabrott. Tullen beviljades med stöd av tvångsmedelslagen åtta tillstånd till teknisk avlyssning, i jämförelse med nio tillstånd året innan.

Enligt inrikesministeriet beror den ökade användningen av teknisk avlyssning i huvudsak på den ökade efterfrågan på användningen av denna metod, men även i viss mån på att beredskapen ökat och på den tekniska utveckling som skett i fråga om genomförandet av den tekniska avlyssningen.

Polisen beviljades under verksamhetsåret 11 tillstånd till avlyssning i utrymmen avsedda för stadigvarande boende, dvs. s.k. bostadsavlyssning (14 året innan), av vilka tre inte utnyttjades.

Med stöd av polislagen användes teknisk avlyssning i sex fall, i huvudsak för bekämpning av grova narkotikabrott. I två av fallen utfördes avlyssningen i ett fängelse. Enligt den utredning som erhållits användes teknisk avlyssning med stöd av tullagen inte en enda gång under verksamhetsåret.

Förkastade yrkanden

Domstolarna förkastade under verksamhetsåret tre av de yrkanden på tillstånd till både teleavlyssning och teleövervakning som polisen framställde med stöd av tvångsmedelslagen (6 året innan) och ett "rent" teleavlyssningsyrkande (1 året innan). Enligt Tullstyrelsen förkastades inget av tullens teleavlyssningsyrkanden.

Av polisens yrkanden på tillstånd till teleövervakning enligt tvångsmedelslagen förkastades endast fyra, vilket innebär att förändringen i förhållandet till året innan var avsevärd (21 året innan). Av de teleövervakningsyrkanden som grundade sig på polislagen för-

kastades ett. Enligt Tullstyrelsens uppgifter förkastades under verksamhetsåret ett teleövervakningsyrkande som framställt med stöd av tvångsmedelslagen.

Uppenbarligen förkastades inga yrkanden på tillstånd till teknisk avlyssning under verksamhetsåret. Man kan utgå från att ibruktagandet av SALPA-systemet är en av orsakerna till att avslagsbesluten minskat. Systemet är uppbyggt så att det styr den som framställer ett yrkande att handla rätt. Systemet tillåter t.ex. endast att det framställs yrkanden på basis av sådana brott med stöd av vilka teletvångsmedlen enligt lagen kan komma i fråga.

Underrättelse om användningen av tvångsmedel

Enligt tvångsmedelslagen skall domstolen utan dröjsmål underrättas om att man upphört att använda ett tvångsmedel. Även den som tvångsmedlet riktat sig mot skall underrättas om saken senast ett år efter att användningen av tvångsmedlet upphörde, om inte domstolen av viktiga skäl som har samband med utredningen fattar beslut om undantag från detta. I första hand uppskjuts underrättelsen då med en viss tid. Det bör så sällan som möjligt fattas beslut om att den som varit föremål för ett tvångsmedel aldrig underrättas om saken. Även enligt polislagen är huvudregeln att den person som varit föremål för en åtgärd underrättas om den, men denna fråga avgörs av polisen.

Det är inte särskilt lätt att med hjälp av de årliga rapporterna följa praxis i fråga om underrättelserna, eftersom tidsfristen för underrättelsen i många ärenden ännu inte har utlöppt vid utgången av kalenderåret. Det kan emellertid konstateras att de fall där domstolen har gett tillstånd till att den misstänkte inte behövt underrättas om användningen av teletvångsmedel har minskat betydligt (tidigare praxis kritiserades i JO:s berättelse för år 2004 på s. 79). T.ex. år 2002 förekom det för polisens del i fråga om teleavlyssning 151 sådana fall och år 2004 hade antalet redan minskat till 41. Denna tendens har fortgått för polisens del och under verksamhetsåret förekom det bara 16 sådana fall. I samband med teleövervakningen var antalet fall i samma storleksklass. Besluten om att underrättelsen

skall uppskjutas har också minskat i antal. Även i fråga om tullens ärenden har det skett en minskning av dessa fall, men andelen ärenden där den misstänkte inte alls underrättades om åtgärden utgjorde ännu 11 % av teleavlyssningsfallen och t.o.m. 30 % av teleövervakningsfallen. Proportionellt sett inträffade det vid tullen betydligt oftare än vid polisen att den misstänkte inte alls underrättades om åtgärden. Tullstyrelsen bör därför i fortsättningen allvarligt uppmärksamma denna företeelse. De förundersökningar som utförs vid tullen avviker knappast till sin karaktär från polisens förundersökningar på ett sådant sätt att det skulle finnas fog för denna skillnad.

Det är emellertid i sista hand fråga om att domstolarna noggrant skall överväga ifall ärendet verkligen är sådant att den som varit föremål för ett tvångsmedel inte alls kan underrättas om att det använts. Den påtagliga förändringen i praxis väcker en fråga om hur väl motiverade de tidigare besluten om hemlighållande av tvångsmedlen varit.

I de fall där teleövervakning utförts i enlighet med polislagen har de personer som varit föremål för åtgärden underrättats om saken i 67 % av fallen, med undantag för de ärenden som gäller eftersökande av försvunna personer.

Bedömning av teletvångsmedlens betydelse

Enligt den bedömning som gjorts av polisens undersökningsledare har teleavlyssningen varit av avgörande eller viktig betydelse i ca 60 % av de fall där teleavlyssning utförts. Även om teleavlyssningens betydelse har minskat något under de senaste åren, kan man fortfarande betrakta teleavlyssningen som ett viktigt redskap vid förundersökningen. Detsamma gäller för tullens del, där teleavlyssningen hade en avgörande eller viktig betydelse i 67 % av fallen.

Teleövervakningen var i samband med polisens förundersökning av avgörande eller viktig betydelse i 57 % av fallen. Inom tullen var motsvarande andel endast 23 %, vilket kan betraktas som en häpnadsväckande liten andel (år 2004 var andelen 73 %). Tullstyrelsen

uppgav att man hade för avsikt att utreda orsakerna till att det skett en så drastisk försämring av resultaten.

Det har bedömts att den teleövervakning som utförts med stöd av polislagen har varit avgörande eller viktig i 48 % av fallen, vilket motsvarar nivån för de föregående åren.

Den tekniska avlyssningen har i samband med polisens förundersökning varit av avgörande eller viktig betydelse i ungefär hälften av fallen. I samtliga fall där bostadsavlyssning har utförts har den tekniska avlyssningen varit av avgörande eller viktig betydelse.

Utvärdering

En av de viktigaste målsättningarna för justitieombudsmannens verksamhet har varit att förbättra nivån på inrikesministeriets och Tullstyrelsens rapportering och övervakning. Dessa bör ha förmåga att utöva faktisk övervakning och styrning av verksamheten. I samband med detta har det tidigare förekommit tydliga brister. Under de senaste åren har man emellertid lagt ner mycket arbete på detta och situationen har förbättrats. Det viktigaste framsteget utgjordes av ärendehanteringssystemet SALPA som togs i bruk i slutet av år 2004 och som medförde en avsevärd förbättring både med avseende på dem som använder teletvångsmedlen och med avseende på dem som övervakar teletvångsmedlens användning. Det har bestämts att alla teletvångsmedelsärenden skall skötas via SALPA-systemet, så det borde vara uteslutet att t.ex. tillstånd som ansökts hos en domstol skulle kunna bli fördolda.

SALPA-systemet omfattar utöver de teletvångsmedel angående vilka det avges en rapport till justitieombudsmannen även annat slags inhämtande av information från teleföretagen, t.ex. s.k. stolptillstånd samt sådana yrkanden på utlämnande av information som sker med stöd av 36 § i polislagen och med stöd av lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation. Det redogörs för SALPA-systemet och för de åtgärder som polisens högsta ledning vidtagit för att effektivisera övervakningen även i det beslut av BJO Rautio som refererats ovan, dnr 1844/2/03* s. 77.

Övervakningen har också effektiviserats i och med att teletvångsmedelsförordningen koncentrerat sköts via centralkriminalpolisen. Där finns den bästa sakkännedom i vårt land och det faktum att dokumenthanteringen styrs via centralkriminalpolisen har bidragit till att höja verksamhetens kvalitet. Den enhet vid centralkriminalpolisen som sköter dessa ärenden har också gjort en betydande insats i fråga om utbildningen.

Av de åtgärder som polisens högsta ledning vidtagit efter BJO Rautios ovan nämnda beslut kan man för det första nämna utfärdandet av inrikesministeriets SALPA-föreskrift under sommaren 2005. SALPA-föreskriften innehåller närmare bestämmelser bl.a. om utarbetandet av dokument samt om de uppgifter och det övervakningsansvar som ankommer på de olika nivåerna inom polisorganisationen. Enligt inrikesministeriet har övervakningsansvaret inom systemet utökats så att över 200 personer inom befälet har sådana rättigheter. Detta möjliggör en betydligt effektivare övervakning än det tidigare systemet, inom vilket det endast fanns två övervakare i hela landet. Det finns dock skillnader i fråga om övervakningens omfattning och även i fråga om övervakarnas sakkännedom. Utgångspunkten i SALPA-föreskriften är en övergripande övervakning av teletvångsmedlen.

Den handbok om inhämtande av information från teleföretagen som utarbetats av inrikesministeriets, tullens och teleföretagens gemensamma arbetsgrupp är också av stor vikt. I och med att man avtalat om gemensamma tillvägagångssätt och förbundit sig att iakttä dessa kan man redan på förhand förhindra uppkomsten av oklarheter.

Även Tullstyrelsen har satsat mer än tidigare på övervakningen av teletvångsmedlens användning. Ansvaret för laglighetsövervakningen har överförts från Tullstyrelsens övervakningsavdelning till dess stab, där denna uppgift sköts av en jurist. Dessutom har man fäst uppmärksamhet vid den regionala övervakningen och förbättrat anvisningarna. Tullen står för användningen av teletvångsmedel i ca 10–15 % av fallen. Denna andel är så betydande att justitieombudsmannen bl.a. har ansett det motiverat att utföra teletvångsmedelsinspektioner även inom tullen.

Polisens och tullens interna laglighetsövervakning har således effektiviserats. Utvecklingen har gått i rätt riktning, även om man inte ännu närmare kan utvärdera effekten av alla åtgärder.

När det gäller de övervakningsarrangemang som vidtagits av polisens högsta ledning kan man konstatera att biträdande justitiekansler *Jaakko Jonkka*, som i egenskap av utredningsman bl.a. har utvärderat polisens interna laglighetsövervakning, ansåg det problematiskt att den tjänsteman som övervakar teletvångsmedlens laglighet inte hör till ansvarsområdet för laglighetsövervakning utan till ansvarsområdet för brottsbekämpning, där dennes huvudsakliga uppgift utgörs av bekämpning av organiserad kriminalitet.

I regeringens proposition 266/2004, där polisens befogenheter utvidgades, föreslogs det att en överinspektör skall anställas vid inrikesministeriets polisavdelning för att tillsynen över användningen av de metoder för inhämtande av information som avses i 3 kap. i polislagen skall effektiviseras. Vid utgången av verksamhetsåret hade det inte anställts någon sådan överinspektör.

I samband med den effektiviserade interna övervakningen inom polisförvaltningen uppdagades år 2004 flera ärenden från tidigare år som innehöll så allvarliga brister att de hänsköts till åklagaren för prövning. I en del av dessa ärenden var det fråga om försummelse av att tillställa inrikesministeriet protokoll och i en del fall var det fråga om att sådana felaktiga eller bristfälliga ansökningar om utlämnande av information hade riktats till teleföretagen att teleföretagen inte på basis av dem hade utlämnat informationen. Den åklagare som granskade fallen ansåg emellertid i det beslut denne fattade under verksamhetsåret att det inte fanns anledning att misstänka någon polisman för brott.

De telespyionagefall som hörde samman med Sonera och som under verksamhetsåret behandlades vid olika domstolar utgjorde ett kapitel för sig. Helsingfors tingsrätt ådömde representanter för Soneras förra ledning villkorliga fängelsestraff och dessutom ådömdes bl.a. en utredare vid centralkriminalpolisen ett bötesstraff. Ärendets behandling fortsätter vid hovrätten. En överinspektör vid skyddspolisens ådömdes å sin sida vid Helsingfors hovrätt böter bl.a. på grund av kränkning av meddelandehemligheten i ett ärende där

skyddspolisens chef och en av skyddspolisens avdelningschefer frikändes från åtalet.

Enligt de rapporter som erhållits verkar det som om det i fortsättningen finns skäl att fästa allt större uppmärksamhet vid teknisk avlyssning och även vid övrig teknisk observation. Det är naturligt att tyngdpunkten hittills legat vid teleavlyssning och teleövervakning eftersom dessa har använts i avsevärt större utsträckning. Det har bl.a. förekommit problem när det gäller att ordna undersökningen, förvaringen och förstörandet av upptagningar som gjorts i samband med teknisk avlyssning på det sätt som lagen kräver. Enligt inrikesministeriet har man vidtagit preliminära åtgärder för att få till stånd nya tekniska lösningar. Det är viktigt att problemen blir lösta så fort som möjligt så att lagens krav kan uppfyllas. SALPA-systemet var inte heller till en början särskilt användarvänligt när det var fråga om teknisk observation, men situationen har numera förbättrats.

De frågor som hör samman med hanteringen av upptagningar och upptagningarnas offentlighet har visat sig vara besvärliga också när det gäller teleavlyssning. Inrikesministeriet anser med fog att det bl.a. är problematiskt att polisen inte via datasystemen automatiskt får information om domstolarnas beslut och om huruvida besluten vunnit laga kraft. Detta försvårar i synnerhet det lagstadgade avlägsnandet av uppgifter ur polisens datasystem. Centralkriminalpolisen har redan år 2004 informerat justitieministeriet om denna olägenhet som förhoppningsvis snart kan åtgärdas.

Det finns också skäl att i fortsättningen följa upp de praktiska problem som verkar förekomma i samband med lokaliseringen av personer i nöd och i den lagstiftning som gäller detta. Det torde likaså finnas skäl att hålla ögonen på användningen av de tvångsmedel som avses i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation samt på ibruktage av den s.k. IMSI-catcher som avses i 36 § 2 mom. i polislagen (se RP 266/2004, s. 37–38).

Under verksamhetsåret hade både polisens högsta ledning och Tullstyrelsen lagt märke till att protokollen över tvångsmedlen inte alltid upprättats utan dröjsmål, även om situationen dock över lag hade förbättrats väsentligt jämfört med det tidigare läget. Bl.a. i de fall då

det erhållits mycket omfattande material är det naturligt att kravet på att materialet skall granskas "utan dröjsmål" måste bedömas från fall till fall.

För själva verksamhetens del är det svårt att generellt sett konstatera något definitivt. Detta beror delvis på att justitieombudsmannen på grund av sina begränsade resurser endast stickprovsmässigt kan bekanta sig med de beslut och övriga dokument som gäller teletvångsmedel. Det finns t.ex. inga möjligheter till direkt övervakning av den praktiska avlyssningsverksamheten. Tvångsmedelsyrkandena verkar dock ha förbättrats till sitt innehåll och domstolarna har också krävt noggrannare motiveringar än förut vid tillståndsprövningen. Det är å andra sidan inte sällsynt att man stöter på fall där det åtminstone på basis av handlingarna är svårt att urskilja vilka konkreta skäl som har utgjort grund för beviljandet av ett tillstånd. Det är klart att domaren vid avgörandet av ärendet i mycket stor utsträckning är beroende av den information som tillhandahållits av polisen.

Det är emellertid oroväckande om domaren grundar sitt avgörande enbart på polisens slutledningar och inte kräver en tillräcklig utredning angående de fakta som ligger till grund för slutledningarna, så att domaren kan utföra en egen prövning i ärendet. Vid inspektionerna har man emellertid bemött denna kritik med att dessa uppgifter i själva verket har erhållits men att de inte har antecknats i beslutet (på grund av att de varit sekretessbelagda eller för att minska arbetsbördan). Ifall man godkänner detta förfarande skulle det dock vara mycket svårt att övervaka huruvida besluten är korrekta. Det kan inte heller i övrigt betraktas som lämpligt att sådana väsentliga fakta som utgör grund för ett beslut utelämnas. Därför är det uppenbart att det fortfarande finns skäl att fästa uppmärksamhet vid motiveringen av tvångsmedelsyrkandena och domstolsbesluten. Det är väsentligt att domstolarna sköter den viktiga roll de har som väktare för rättsskyddet i samband med dessa ärenden som medför ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Justitieombudsmannen kan inte styra de oavhängiga domstolarna genom bindande förhandsbeslut eller förpliktande lagtolkning. I enlighet med vad som framförts ovan har det också utförts inspektioner vid tings-

rätterna, men vid dessa inspektioner har man i första hand fört diskussioner. Man vill å ena sidan få information om domarnas erfarenheter, å andra sidan ge information om de iakttagelser justitieombudsmannen gjort i samband med laglighetsövervakningen. Detta innebär att man har tagit ett långt steg från den traditionella laglighetsövervakningen av domstolarna, även om man har beaktat att domsmakten utövas av domstolarna och att de i denna uppgift har en omfattande prövningsrätt t.ex. när det gäller lagtolkningen. Detta har emellertid inte ansetts hindra laglighetsövervakningen från att uppmärksamma sådan lagtolkning och praxis som betraktats som problematisk.

Avslutningsvis

Allmänt taget kan man konstatera att strukturerna för övervakningen av teletvångsmedlen åtminstone för polisens del huvudsakligen är i skick. Tullstyrelsen verkar också ha satsat på styrning av verksamheten och förbättring av övervakningen. Till utmaningarna hör i första hand att säkerställa att de övervakningsmetoder som utformats också används och att de omfattande och krävande anvisningar som hör samman med systemet iaktas i praktiken. Det är viktigt att myndigheternas interna laglighetsövervakning omfattar all deras verksamhet. Övervakningens betydelse accentueras i synnerhet när det är fråga om "hemlig" verksamhet. Övervakningen skall inte bara koncentreras till de tvångsmedel angående vilka det skall avges en rapport till riksdagens justitieombudsman.

Riksdagen förutsatte att regeringen i sin åtgärdsberättelse för år 2005 skulle utreda på vilket sätt de nya befogenheterna att använda tvångsmedel har främjat individens och samhällets säkerhet samt huruvida skyddet för de grundläggande fri- och rättigheter som tvångsmedlen riktar sig mot är tillräckligt (RSv 286/2002). Det bör framhållas att den lagstiftning som reglerar teletvångsmedlen blivit oenhetlig och osammanhängande på grund av det stora antalet delreformer. Även lagutskottet har ansett att bl.a. tvångsmedelslagen bör förnyas i sin helhet (LaUB 31/2002). Under de senaste åren har behovet av en totalrevidering uppmärksamats också i flera andra sammanhang.

Inrikesministeriets polisavdelning utsåg i januari 2006 Klaus Helminen till utredningsman för att kartlägga behovet av ändringar i polislagen, förundersökningslagen och tvångsmedelslagen. Efter Helminens preliminära utredning är avsikten att beredningen av totalreformen skall fortgå i samarbete mellan justitieministeriet och inrikesministeriet. En viktig bakomliggande orsak till utredningsarbetet har utgjorts av missnöjet i synnerhet med bestämmelserna gällande teletvångsmedel. Med beaktande av arbetets omfattning kan man dock knappast vänta sig några snabba resultat.

Det kan konstateras att det även i Sverige finns behov av att revidera den lagstiftning som gäller hemliga tvångsmedel. I Sverige föreslår man först nu att polisen skall ges rätt att avlyssna misstänkta personer med hjälp av dolda mikrofoner t.ex. i bilar och i utrymmen som är avsedda för stadigvarande boende, dvs. rätt till teknisk avlyssning (buggning). I Sverige föreslås polisen också få rätt att använda teleavlyssning i förebyggande syfte. Dessa förslag har också väckt mycket kritik och bl.a. justitieombudsmannen i Sverige har kritiserat båda dessa reformer, åtminstone när det gäller den omfattning regeringen föreslagit för reformerna.

TÄCKOPERATIONER, BEVIS- PROVOKATION GENOM KÖP OCH FÖRHINDRANDE AV ATT INFORMATIONSHÄMTNING AVSLÖJAS

Täckoperationer

Täckoperationer innebär att information fortgående eller upprepade gånger inhämtas om en person, en grupp eller dessas verksamhet med hjälp av infiltrering. För att förhindra att täckoperationen avslöjas används vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar samt framställs och används falska dokument. Infiltratören kan t.ex. få en falsk identitet eller en falsk registrering av sin bil. Syftet är att infiltratören under sin täckmantel skall komma så nära föremålet för täckoperationen som möjligt och på detta sätt få sådan information om ett brott eller en kriminell grupp som det inte skulle vara möjligt att få genom sedvanlig polisverksamhet.

En polisman kan t.ex. arbeta i ett föregivet yrke (som servitör, chaufför osv.). I samband med mera avancerade täckoperationer kan en polisman delta i en kriminell grupps verksamhet, dock inte göra sig skyldig till olagligheter. Det finns planer på att ge polismän som deltar i täckoperationer begränsad rätt att begå brott (se BJO Rautios utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet dnr 1638/5/05, s. 102 och 121). Vid justitieministeriets utreds fortfarande alternativet med anonyma vittnesmål i bl.a. sådana fall där det finns behov att skydda täckoperationer.

Polisen har rätt att använda täckoperationer om detta är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda vissa allvarliga brott (i stort sett samma förutsättningar som för teleavlyssning) och om det finns grundad anledning att misstänka att den person som spaningen avser gör sig skyldig till ett sådant brott. Under verksamhetsåret blev det möjligt att använda täckoperationer också för att utreda och förhindra spridning av barnpornografi.

Täckoperationer kan sålunda användas såväl vid förundersökning som i brottsförebyggande syfte. Beslutsproceduren vid täckoperationer är centraliserad. Beslutet fattas av chefen för centralkriminalpolisen eller, i ärenden som ankommer på skyddspolisen, av chefen för denna. Det centraliserade systemet har ansetts nödvändigt för att skydda täckoperationerna och av rättssäkerhetsskäl. En skriftlig plan skall upprättas för varje täckoperation. För verksamheten anlitas endast en liten grupp specialutbildade polismän.

Bevisprovokation genom köp

Bevisprovokation genom köp innebär att polisen genom köpeanbud eller (från och med verksamhetsåret) köp försöker komma över t.ex. narkotikapartier, falska pengar, föremål som åtkommits genom brott eller brottsvinning. Efter den ändring av polislagen som trädde i kraft sommaren 2005 är det också i samband med bevisprovokation genom köp möjligt att använda vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar eller falska dokument när det är nödvändigt för att förhindra att en bevisprovokation genom köp avslöjas.

En polisman har rätt att använda sig av bevisprovokation genom köp om detta är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda ett häleribrott eller en stöld eller ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år, eller för att finna ett föremål, ämne eller egendom som på grund av ett sådant brott olagligt innehas eller utbjuds till försäljning eller för att återfå vinningen av ett sådant brott. Beslut om bevisprovokation genom köp fattas av chefen för polisinrättningen i ett härad, chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen eller av en polisman som denne förordnar och som hör till befälet. Kretsen av polismän som är behöriga att besluta om bevisprovokation genom köp är sålunda klart större än i fråga om täckoperationer. I praktiken utförs bevisprovokation genom köp endast av specialutbildade polismän vid några få polisenheter.

Under verksamhetsåret ålades inrikesministeriet att till justitieombudsmannen rapportera om användning av bevisprovokation genom köp.

Förhindrande av att informationshämtning avslöjas

När det är nödvändigt för att förhindra att vissa former av informationshämtning avslöjas kan polisen använda vilseledande eller förtäckta uppgifter, göra och använda vilseledande eller förtäckta registeranteckningar samt framställa och använda falska dokument. Tidigare var detta tillåtet endast i samband med täckoperationer. Under verksamhetsåret utsträcktes denna möjlighet också till förhindrande av att bevisprovokation genom köp samt observation, teknisk observation och användning av informationskällor avslöjas. Samtidigt infördes i lagen en bestämmelse om att inrikesministeriet årligen skall rapportera till justitieombudsmannen också om sådana åtgärder som vidtas i syfte att förhindra att informationshämtning avslöjas (polislagens 33 a §).

De metoder som det här är fråga om har inte i sig begränsats till enbart brott av en viss allvarlighetsgrad. Det kan lika väl vara fråga om enskilda situationer och om verksamhet som pågått en längre tid. En förutsättning för ett effektivt skydd av hemlig polisverksamhet kan nämligen vara att skyddet fungerar under en synnerligen lång tid och är oberoende av enskilda polisoperationer (s.k. administrativt skydd). I de enklaste fallen kan det vara fråga om att temporärt ändra registeruppgifterna för motorfordon som polisen använder i samband med observation. Som exempel på mera långtgående arrangemang kan nämnas bildande av täckbolag.

Beslut om framställning och användning av falska dokument och registeranteckningar fattas av chefen för en polisenhet som föreskrivs genom förordning av inrikesministeriet. I skrivande stund hade någon sådan förordning ännu inte getts och man vet sålunda inte ännu med säkerhet hur centraliserat beslutssystemet blir. Enligt uppgift finns det planer på att centralisera beslutsfattandet om falska dokument och registeranteckningar till cheferna för centralkriminalpolisen och skyddspolisen. Den polisenhet som har beslutat om registeranteckningarna och handlingarna skall föra en förteckning över dem, övervaka användningen av anteckningarna samt se till att de rättas. Beslut om den

konkreta användningen av registeranteckningarna och dokumenten fattas däremot av ett polisbefäl som också i övrigt beslutar om och ansvarar för det praktiska genomförandet av åtgärderna. Av operativa skäl är beslutsfattandet till denna del sålunda synnerligen decentraliserat.

Övervakning

På lagnivå föreskrivs inte annat om övervakningen av täckoperationer, bevisprovokation genom köp och förhindrande av att informationshämtning avslöjas än att en polisenhet som använt dessa metoder skall rapportera till inrikesministeriet som för sin del på basis av rapporterna upprättar en berättelse som överlämnas till justitieombudsmannen.

Inrikesministeriet har givit en förordning om ordnande och övervakning av täckoperationer samt bevisprovokation genom köp (499/2001). En genomgripande revidering av förordningen är aktuell. I förordningen torde tas in bl.a. bestämmelser om förhindrande av att informationshämtning avslöjas i sådana fall som avses i polislagens 33 a §. Enligt uppgift är avsikten att också i övrigt justera och precisera förordningens tillsynsbestämmelser. Avsikten är att samtidigt förnya och utvidga sammansättningen av och uppgifterna för den av inrikesministeriet tillsatta styrgruppen för övervakning av täckoperationer och bevisprovokationer genom köp. Till gruppen har redan kallats en representant för Riksåklagarämbetet och eventuellt kommer också justitieministeriet att bli representerat i gruppen. Utredningsman *Jonkka* föreslog 2004 i sin rapport som behandlade bl.a. polisens interna laglighets tillsyn att styrgruppen utökas med medlemmar som inte är anställda inom polisförvaltningen.

Liksom teletvångsmedlen är också täckoperationerna – samt i och med den ändring av polislagen som trädde i kraft sommaren 2005 också bevisprovokationer genom köp och förhindrande av att informationshämtning som avses i polislagens 33 a § avslöjas – ett prioriterat område när det gäller justitieombudsmannens laglighetskontroll. Under verksamhetsåret ankom övervakningen av täckoperationer och de övriga befogenheter som avses här på BJO *Rautio* till 30.9.2005 och

under återstoden av året på BJO *Lindstedt*. Ansvarig föredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare *Juha Haapamäki* till 31.7.2005 och under återstoden av året justitieombudsmannasekreterare *Pasi Pölönen*. Avsikten är att också i fortsättningen ta in ett avsnitt om dessa befogenheter i justitieombudsmannens verksamhetsberättelse.

UPPGIFTER OM ÖVERVAKNINGEN 2005

Under år 2002 fattades endast några beslut om täckoperationer som riktades mot färre än 10 personer som var misstänkta för brott. Åren 2003 och 2004 ökade antalet beslut om täckoperationer till närmare 20 medan antalet misstänkta personer som operationerna riktades mot var ca 30. År 2005 var antalet misstänkta som var föremål för beslut om användning av täckoperationer något färre än föregående år. I de flesta fallen användes täckoperationer för avslöjande och utredning av grova narkotikabrott, men också för utredning av andra grova brott.

År 2002 registrerades drygt 10 beslut om bevisprovokation genom köp och färre än 20 misstänkta personer var föremål för dessa operationer. Åren 2003 och 2004 minskade både antalet beslut om bevisprovokation genom köp och antalet misstänkta som var föremål för dessa operationer. År 2005 höll sig både antalet beslut om bevisprovokation genom köp och antalet misstänkta som var föremål för dessa åtgärder på samma nivå som föregående år. Bevisprovokation genom köp användes huvudsakligen för avslöjande och utredning av grova narkotikabrott. Enligt ministeriet anser undersökningsledarna att både täckoperationerna och bevisprovokationerna genom köp i genomsnitt haft en stor betydelse för förhindrande, avslöjande eller utredning av grova brott samt att målsättningarna för operationerna huvudsakligen förverkligats.

År 2005 förekom inga fall där avslöjande av informationshämtning förhindrades i enlighet med polislagens 33 a §. Inrikesministeriet bereder förordningar och anvisningar om saken. BJO Rautio fick information om täckoperationer och om övervakningen av dessa under sin inspektion av inrikesministeriets polisavdel-

ning i mars 2005. BJO Lindstedt besökte i samma syfte centralkriminalpolisen i november 2005.

Bedömning

Täckoperationer kan påverka det allmänna förtroendet för tjänsteutövningen. Befogenheten att företa täckoperationer kan anses innebära att polisen ges rätt att utan tjänsteansvar handla i strid med vissa straffrättsliga förbud (se grundlagsutskottets utlåtande 5/1999). Sådan tjänsteutövning är anmärkningsvärd bl.a. med avseende på den av grundlagen framgående principen om förvaltningens lagbundenhet. Såsom konstateras ovan finns det ännu längre gående planer på att ge polismän rätt att begå brott.

Med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna är täckoperationer problematiska, särskilt när det gäller skyddet för privatlivet. Eftersom täckoperationer kan inkräkta på hemfridsfären är de relevanta också för denna grundläggande rättighet. Dessutom kan täckoperationer ha betydelse för den enligt grundlagen garanterade rätten till rättvis rättegång. Enligt grundlagsutskottets åsikt skall domstolen förvisa sig om att denna grundläggande fri- och rättighet inte äventyras genom okonventionella metoder (GrUU 5/1999). Det återstår att se hur övervakningen ordnas i praktiken. Ett problem kan vara hur domstolen eller den misstänkte över huvud taget får vetskap om att sådana metoder används.

Polisen har såväl med tanke på metodernas effektivitet som för att garantera de i verksamheten deltagande polismännens säkerhet fäst särskild uppmärksamhet vid att verksamheten hålls hemlig. Detta finns det i och för sig ingenting att anmärka mot. De täckoperationer och bevisprovokationer genom köp som hittills företagits i enlighet med polislagen har inte kommit till de personers kännedom som varit föremål för åtgärderna och inte heller avslöjats i offentligheten. Polisen skall emellertid synnerligen noggrant överväga när en rättvis rättegång eller utredningen av ett brott – oavsett eventuella olägenheter för polisverksamheten – kräver att användningen av dessa metoder avslöjas. När polisen själv (i hemlighet) beslutar att täckoperationer eller bevisprovokation genom köp inte har en sådan be-

tydelse att användningen av dessa metoder måste avslöjas, ger sammanhanget lätt upphov till misstankar om att prövningsrätten missbrukas. Det kan i och för sig mycket väl motiveras att åklagarna får vara med om att avgöra denna fråga på det sätt som inrikesministeriet framhållit. Emellertid kan det uppkomma problem eftersom åklagare inte har motsvarande tystnadsplikt som polismän. Det måste i varje fall finnas rättsligt hållbara grunder för att hemlighålla användning av täckoperationer och bevisprovokationer genom köp. Det i och för sig förståeliga intresset att hemlighålla operationerna får inte betonas för mycket.

I och med den ändring av polislagen som trädde i kraft under verksamhetsåret har de grundläggande gränsdragningsproblemen accentuerats ytterligare. Var dra gränsen mellan t.ex. en bevisprovokation genom köp och en täckoperation? Man kan fråga sig om och i vilken utsträckning en bevisprovokation företas i syfte att inhämta information eller om den endast utförs av ett köp eller köpeanbud. I lagtexten nämns inte att en bevisprovokation genom köp innebär informationshämtning, men ett köp föregås i regel av förhandlingar och andra förberedelser för att inhämta information om bl.a. den säljande parten. Det kan vara synnerligen tidskrävande att bygga upp den trovärdighet och det förtroende som krävs t.ex. för att köpa narkotika. Detta aktualiserar frågan om i vilket skede ett beslut om en täckoperation måste fattas.

I samband med tillkomsten av bestämmelserna om möjligheten att företa bevisprovokation genom köp konstaterades i regeringens proposition, som åtminstone i förhållande till själva lagen gick tämligen långt, bl.a. att "effektiv narkotikabekämpning förutsätter dock att polisen kan få tillräckliga uppgifter om distributionskanalerna, betalningsförbindelserna samt om den bakomliggande organisationen och dess ledning. Genom bevisprovokation genom köp kan man då erhålla information som är nödvändig för att polisen skall kunna välja rätt tidpunkt och rätt sätt för sina övriga åtgärder i spaningssyfte" (RP 34/1 999 s. 33). Man måste också komma ihåg att inte heller en täckoperation innebär en "öppen fullmakt" för informationshämtning. De brott och personer som nämns i beslutet om täckoperationen innebär nämligen en avgränsning av informationshämtningen.

En annan aktuell fråga gäller avgränsningen av en täckoperation i förhållande till observation som sker i skydd av en sådan täckmantel som avses i polislagens 33 a §. Av en avgörande betydelse i sammanhanget är bl.a. om egentlig kontakt har upprättat med den person som är föremål för åtgärden och hur aktivt täckmanteln används, dvs. vad som sist och slutligen avses med "infiltrering". Observation enligt polislagens 33 a § kan inte ha samma innebörd som det nuvarande begreppet täckoperation. Inte heller denna bestämmelse bör sålunda tolkas alltför extensivt. Det är inte fråga om någon ny självständig metod för informationshämtning, utan om att skydda redan existerande metoder. Paragrafen ägnades föga uppmärksamhet i lagstiftningsskedet, trots att den på grund av sitt omfattande tillämpningsområde och sin generella utformning i praktiken kan leda till besvärliga tolkningsproblem.

En avgörande betydelse har bl.a. tolkningen av innebörden i uttrycken "framställa falska dokument" eller "göra vilseledande registeranteckningar". Man kan t.ex. fråga sig om tillstånd av centralkriminalpolisens chef behövs för varje nytt dokument eller för varje ny registeranteckning som framställs eller görs med användning av ett tidigare framställt falskt körkort. Olika anteckningar görs ständigt i både offentliga och privata register och man kan också fråga sig t.ex. vad som sist och slutligen avses med skyldigheten att rätta registeranteckningarna. Genomförandet av verksamheten under kontrollerade former och övervakningen av verksamheten innebär stora utmaningar för polisen och kräver omsorgsfulla förberedelser.

Bestämmelserna om de metoder som det här är fråga om är för närvarande också i övriga avseenden tämligen omständliga. Detta är problematiskt både för den som tillämpar bestämmelserna i konkreta fall och för dem som övervakar verksamheten. Särskilt sekretessbeläggningen av metoderna är också orsak till att förarbetena till polislagen är knapphändiga liksom även den juridiska litteraturen och de användbara rättsfallen. Dessa frågor har inte heller i någon större utsträckning diskuterats av sakkunniga eller i offentligheten. Lagtolkningsfrågor har dryftats och måste också i fortsättningen dryftas inom en relativt liten krets. Erfarenheterna av att tillämpa lagstiftningen hänför sig till en relativt kort tid. Resultaten av den ovan nämnda omfat-

tande utredningen av myndighetsbefogenheterna i anslutning till brottsbekämpning (se s. 93) torde huvudsakligen mogna så långsamt att det eventuellt är skäl att överväga delreformer.

Internet och de övriga datanäten utgör en värld för sig. Att företa täckoperationer och bevisprovokation genom köp i de miljöerna ställer speciella krav och innebär särskilda problem för verksamheten.

Det förefaller i varje fall som om styrgruppen för täckoperationer och bevisprovokationer genom köp, liksom polisens högsta ledning, borde ta på sig en aktivare roll vid övervakningen och styrningen av dessa arbetsmetoder. Åtminstone den högsta ledningen borde initiera regelbundna årliga inspektioner som på ett tillräckligt konkret plan analyserar själva verksamheten. Det går inte att bilda sig en tillräckligt fullständig bild av verksamheten t.ex. utan en mångsidig dokumentgranskning. Hittills har granskningen i stor utsträckning ombesörjts av aktörerna själva. Detta kan under inga omständigheter anses vara tillfredsställande. Det är också skäl att ompröva styrgruppens uppgifter. I samband med denna omprövning som redan inletts blir det bl.a. aktuellt att ta ställning till den problematiska kombinationen av gruppens övervaknings- och styrroll. Det är skäl att gruppen behandlar också frågan om polisens informationskällor, eftersom denna i sin tur har samband med delvis liknande frågor som gäller t.ex. täckoperationer.

Under inspektionerna har det kunnat konstateras att verksamheten är tämligen noggrant dokumenterad. Det finns dock en del att utveckla t.ex. när det gäller beslutsdokumentens innehåll, framförallt för att de bättre skall tjäna bl.a. övervakningens syften. Också i detta avseende är det meningen att skapa bättre förutsättningar för verksamheten genom en förordning om organisering och övervakning av polisens hemliga informationshämtning. En möjlighet är att ansluta täckoperationerna och bevisprovokationerna till SALPA-systemet. Det är emellertid oklart hur övervakningen av dessa arbetsmetoder i praktiken kunde ske genom systemet.

Internationaliseringen ställer övervakningen inför nya utmaningar. Finländska polismän kommer i framtiden sannolikt att i allt större utsträckning delta i täckopera-

tioner utomlands och utländska polismän kommer att delta i motsvarande operationer i vårt land. Finland har undertecknat den s.k. MLA-konventionen och Neapel II-konventionen. Verksamheten är naturligtvis inte oövervakad, utan de som kommer till Finland för att delta i andra staters täckoperationer måste få tillstånd av våra myndigheter och iakta våra nationella lagar samt de villkor som uppställs av finska myndigheter.

Den bedömningen torde emellertid kunna göras att sådana operationer är ännu svårare att övervaka än "vanliga" nationella täckoperationer, både myndighetsinternt och för utomstående laglighetsövervakare. Det kan i detta sammanhang konstateras att frågan om lagstiftning som gör det möjligt att använda falska registeranteckningar inte har kommit längre än diskussionsstadiet t.ex. i Sverige, trots att den svenska polisen använder metoder som infiltration och bevisprovokation. I Sverige har man emellertid inte, såsom i Finland, uttryckligen föreskrivit om metoderna i lag.

Avslutningsvis

När det gäller laglighetskontrollen av täckoperationer och bevisprovokationer genom köp är problemen av samma typ som när det gäller tillsynen över användning av teletvångsmedel, t.ex. vad beträffar särdrag som beror på verksamhetens hemliga karaktär. Sekretessbeläggningen av polisens tekniska och taktiska metoder begränsar i betydligt större uträkning än när det gäller teletvångsmedel offentliggörandet av information som framkommit vid laglighetskontrollen.

I fråga om täckoperationer och bevisprovokationer genom köp måste det konstateras att tillsynen över användningen av dessa metoder är uppenbart mindre utvecklad än när det gäller teletvångsmedel. En positiv omständighet är att avsikten enligt uppgift är att satsa på tillsynen och styrningen, utifrån flera års erfarenheter av verksamheten. Denna satsning är synnerligen viktig. Tillsynen löser givetvis inte alla problem som sammanhänger med verksamheten. För verksamhet av denna typ är det av största betydelse att de deltagande personerna är specialutbildade och kompetenta i övriga avseenden. Det är sålunda skäl att inte ta i bruk de metoder som avses här för-

rän omsorgsfulla förberedelser har vidtagits och deltagarna utbildats.

Justitieombudsmannens laglighetskontroll har på det hela taget, också när det gäller dessa åtgärder, karaktären av efterhandskontroll och den är också i bästa fall relativt generell. På senaste tid har man kunnat iaktta en benägenhet att ordna tillsynen av polisens nya befogenheter genom att föreskriva om rapportering till justitieombudsmannen (t.ex. polislagens 33 a §, bevisprovokation genom köp, gränsbevakningsväsendets tekniska avlyssning). Justitieombudsmannen befinner sig emellertid relativt långt från verksamheten och kan inte börja styra myndigheternas verksamhet eller i andra avseenden spela en central roll genom att ställa upp gränser för verksamheten. Berättelser och rapporter till justitieombudsmannen utgör sålunda ingen patentiösning på rättsäkerhetsproblemen. Dessutom kan det konstaterats att den ökande rapporteringen och den arbetsinsats som denna tar i anspråk tar resurser från den övriga verksamheten vid justitieombudsmannens kansli.

Det i varje fall polisens egna interna tillsyn som är viktigast i detta avseende. Justitieombudsmannens laglighetskontroll är endast kompletterar den interna tillsynen. Justitieombudsmannen kan inte garantera verksamhetens laglighet. Polisen måste själv se till att verksamheten på alla nivåer hålls inom lagens gränser.

5. Laglighetsövervakningen enligt sakområden

DOMSTOLARNA OCH JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

Allmän översikt

I denna kategori av ärenden statistikförs ärenden som gäller domstolarna, justitieministeriet och justitieförvaltningen. Om ett klagomål t.ex. gäller ett skatteärende som har behandlats vid en förvaltningsdomstol eller ett utskökningsärende som har behandlats vid en tingsrätt, hänförs ärendet dock till beskattnings- eller utskökningsärendena. Försäkringsrättsliga ärenden statistikförs som socialförsäkringsärenden eller som arbetskrafts- och utkomstskyddsärenden. Följaktligen är antalet klagomål som på ett eller annat sätt avser domstolar betydligt större än vad som framgår av statistiken.

Enligt fördelningen av ärenden mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgjordes domstols- och justitieförvaltningsärendena under verksamhetsåret av BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande för denna kategori av ärenden var under verksamhetsåret justitieombudsmannasekreterare *Pasi Pölönen*.

DOMSTOLSVÄSENDET UNDER VERKSAMHETSÅRET

Lagstiftningen om domstolsväsendet var också under verksamhetsåret föremål för flera ändringar och revideringsprojekt. I slutet av verksamhetsåret trädde lagen om högsta domstolen (665/2005) i kraft. Lagen ersatte den gamla lagen från år 1918. Den nya lagen innehåller grundläggande bestämmelser om högsta domstolens uppgifter, om avgörande av ärenden, om högsta domstolens president och övriga ledamöter samt om föredragande och annan personal vid dom-

stolen. Samtidigt kompletterades rättegångsbalken med bestämmelser om högsta domstolens domföra sammansättning i rättskipningsärenden och om sammansättningarna vid avgörande av ärenden som gäller extraordinärt ändringssökande (666/2005). Bestämmelserna om högsta domstolens domföra sammansättning lindrades med avseende på vissa klara ärenden som gäller extraordinärt ändringssökande.

I vissa enkla ärenden som gäller extraordinärt ändringssökande delegerades beslutanderätt från högsta domstolen till lägre instanser. Bland ändringarna i sak kan nämna bl.a. att tiden för överklagande från hovrätten till högsta domstolen förkortades från 60 till 30 dagar. Högsta domstolen kan nu meddela besvärstillstånd också partiellt. Bestämmelsen om extraordinärt ändringssökande kompletterades så att om ett rättskipnings- eller övervakningsorgan som är behörigt att utöva tillsyn över internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna har konstaterat att ett rättegångsfel har begåtts vid behandlingen av ett ärende, skall detta uttryckligen beaktas som grund för klagan över domvilla.

Under verksamhetsåret avlät regeringen propositionen RP 87/2005 rd. Denna hade samband med högsta domstolens prejudikat som gällde sållningsförfarandet i hovrätten (HD 2004:116 och 117 samt 2005:11 och 12). I propositionen föreslås att sållningsförfarandet i hovrätten ändras så att det utöver besvärärenden som avgörs på föredragning skall omfatta också ärenden som avgörs vid huvudförhandling i hovrätten. BJO *Jääskeläinen* gav 18.3.2005 sitt utlåtande (dnr 420/5/05*) om det av utredningsman upprättade betänkande som föregick regeringens proposition.

Under verksamhetsåret pågick fortfarande behandlingen av ett viktigt revideringsprojekt som gällde rättegångsförfarande, dvs. frågan om införande av ett nytt

skriftligt förfarande i brottmål (RP 271/2004 rd). Riksdagens grundlagsutskott ställde sig i sitt utlåtande positivt till propositionen och ansåg att lagförslagen kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 31/2005). Lagen om rättegång i brottmål ändrades så att åtal för brott mot staten i första hand skall behandlas i Helsingfors tingsrätt och inte i hovrätten (667/2005). Motsvarande ändring gjordes i hovrättslagen (668/2005). Lagen om verkställighet i Europeiska unionen av frysningsbeslut av egendom eller bevismaterial (540/2005) och de därtill anslutna ändringarna i tvångsmedelslagen och andra lagar (541–543/2005) trädde i kraft i augusti 2005. BJO Rautio gav 11.2.2005 sitt utlåtande om betänkandet av den arbetsgrupp som berett lagen (3558/5/04).

Genom lagen om medling i tvistemål i allmänna domstolar (663/2005) skapades en helt ny form för behandling av tvistemål. Förfarandet togs inte i bruk ännu under verksamhetsåret eftersom den nya lagen trädde i kraft 1.1.2006. Medlingsförfarandet bygger på frivillighet från parternas sida och framskrider under fria former med sikte på att uppnå förlikning mellan parterna. Medlingen kan avse både ärenden som inte ännu är anhängiga vid en domstol och ärenden som behandlas i domstol efter att talan väckts. Medlingen genomförs inom ramen för den existerande tingsrättsorganisationen och som medlare verkar domare vid domstolen i fråga. Ett förslag till förlikning kan baseras bl.a. på en allmän skälighetsbedömning. I detta sammanhang reviderades också bestämmelserna i rättegångsbalkens 20 kap. om stadfästelse av förlikning i en anhängig rättegång (664/2005).

I tingsrättslagen ändrades bl.a. bestämmelserna om reglering av lagmansjänster med tanke på den situationen att flera tingsrätters domkretsar sammanslås. Vid en tingsrätt kan för närvarande finnas också avdelningar som sådana verksamhetsenheter som avses i arbetsordningen. En avdelning kan inrättas för att trygga behövlig sakkunskap i olika rättskipningsärenden och för att garantera en smidig behandling av ärendena. Genom beslut av justitieministeriet kan en avdelning inrättas också för att se till att ämbetsdistriktets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder (629/2005). Genom lagen om utnämning av domare preciserades bestämmelserna

om tingsdomares språkkunskaper med tanke på den sistnämnda situationen (630/2005).

I förvaltningsprocesslagen togs in en allmän bestämmelse om grunderna för beviljande av besvärstillstånd. Samtidigt gjordes i flera lagar ändringar som innebär att besvär över förvaltningsmyndigheters beslut i första hand skall riktas till den regionala förvaltningsdomstolen och inte till högsta förvaltningsdomstolen (698/2005).

Under verksamhetsåret behandlades också en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna (RP 85/2005 rd) I propositionen föreslås vissa lättnader när det gäller förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning. BJO Jämskeläinen gav 13.1.2005 sitt utlåtande om betänkandet av den arbetsgrupp som berett ärendet (3083/5/04).

Också flera andra revideringsprojekt behandlades fortfarande av arbetsgrupper. BJO Jämskeläinen gav 9.9.2005 ett utlåtande (1906/5/05) om de betänkanden som arbetsgrupperna för beredning av bestämmelser om rättegångens offentlighet givit om rättegångens offentlighet vid allmänna domstolar (arbetsgruppsbetänkande 2005:7) och om rättegångens offentlighet vid förvaltningsdomstolarna (arbetsgruppsbetänkande 2005:6). BJO Jämskeläinen gav 17.8.2005 ett utlåtande (1495/5/05) om IPR-arbetsgruppens betänkande om domstolsbehandling av ärenden som gäller immateriella rättigheter (2005:2) och 24.3.2005 (dnr 3307/5/04) ett utlåtande om betänkandet av arbetsgruppen för utredning av frågor som gäller behandling av personuppgifter inom justitieförvaltningen (2004:11).

Under verksamhetsåret gavs också inom justitieministeriets förvaltningsområde flera andra arbetsgruppsbetänkanden om teman som är av en central betydelse för domstolsväsendet och justitieförvaltningen. En utredning om grupptalan (arbetsgruppsbetänkande 2005:3) överlämnades 1.4.2005. Vid justitieministeriet fortsätter beredningen av en lag om grupptalan. Täckoperationsarbetsgruppen överlämnade 13.5.2005 sitt slutbetänkande (2005:5) om anonym bevisning och om polisens rätt att i en täckoperation delta i brottslig verksamhet. BJO Rautio gav 16.8.2005 ett utlåtande om betänkandet (1638/5/05* s. 121).

Vid justitieministeriet bereddes under verksamhetsåret dessutom som tjänstearbete ett projekt för utvecklande av ett kvalificeringssystem för domare, ett projekt för fördelning av domarnas löneförhöjningar och tilläggsarvoden (Justitieministeriet, utlåtanden och utredningar 2003:13), ett förslag till ordinarie ordförandetjänster vid arbetsdomstolen (arbetsgruppsbetänkande 2005:13), utvecklande av bestämmelserna om domaransvar (arbetsgruppsbetänkande 2005:16) och som tjänstearbete ett projekt för revidering av viteslagstiftningen.

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 rätten till en rättvis rättegång, som var och en garanteras som en grundläggande fri- och rättighet och mänsklig rättighet, även förverkligas i praktiken.

De som vänder sig till justitieombudsmannen hyser ofta alltför höga förväntningar på justitieombudsmannens möjligheter att hjälpa dem. Justitieombudsmannen kan inte i egenskap av laglighetsövervakare påverka behandlingen av anhängiga domstolsärenden eller ändra domstolsavgöranden. Justitieombudsmannen kan endast ta ställning till frågan om huruvida rättskiparen har handlat inom ramen för sin lagliga prövningsrätt. Ändring måste sökas den vanliga vägen, i allmänhet hos närmaste högre instans.

Laglighetskontrollen av domstolarna är inriktad på de procedurmässiga rättsskyddsgarantierna. Det är ofta en bedömningsfråga om den grundlagsenliga rätten till en rättvis rättegång har tillgodosetts. Laglighetskontrollen inriktas framförallt på gränsområden som inte kan nås med andra rättsmedel. Som typiska exempel på detta kan man nämna långa behandlingstider samt domares uppträdande och bemötande av klienter. Också beslutsmotiveringarnas saklighet har uppmärksamhetsvärde. Vissa klagomål har gällt ärenden som har berört gränsmarkerna mellan å ena sidan domstolarnas rättsskipning och å andra sidan domstolsförvaltningen. Även frågor som gäller råd och anvisningar till klienter

har behandlats. Genom sina ställningstaganden strävar justitieombudsmannen framför allt efter att utveckla en s.k. god domstolspraxis.

BJO Jämskeläinen går närmare in på principerna för kontrollen av domstolarna i sitt förord till justitieombudsmannens berättelse för år 2002 (s. 19–21).

Under verksamhetsåret statistikfördes sammanlagt 249 avgöranden i kategorin domstolsärenden, av vilka 221 gällde allmänna domstolar, 27 förvaltningsdomstolar och ett specialdomstolar. Av klagomålen ledde 17 till åtgärder (6,8 % av det sammanlagda antalet). Fortfarande var en betydande del av klagomålen som gällde domstolarnas rättsskipning av den arten att justitieombudsmannen inte kunde befatta sig med avgörandet i själva huvudsaken. Under år 2005 inkom 245 nya klagomål som gällde domstolar (195 år 2004).

Domstolarnas långa behandlingstider är ett problem som ofta föranleder klagomål till justitieombudsmannen. Orsaken till dröjsmålen är oftast tingsrätternas stora arbetsbörda. BJO Jämskeläinen ansåg t.ex. att en förvaltningsdomstols behandlingstid på två och ett halvt år i ett kommunalt uppsägningsärende var oskäligt lång (950/4/03). Ett tvistemål hade upprepade gånger skjutits upp med anledning av ett brottmål, vilket hade som följd att civilmålet hade varit anhängigt i närmare 11 år. BJO ansåg det vara uppenbart att handläggningen redan överskridit eller åtminstone kommer att överskrida gränsen för vad som kan anses vara en skälig tid innan en dom som vinner laga kraft kan ges (dnr 1794/4/03 s. 107). Orsaken till att försäkringsdomstolens behandling av besvär drog ut på tiden var svårigheter att ordna med en ojävig sammanställning (1135/4/04).

JO gav 31.10.2005 (1978/5/05*) ett yttrande till justitieministeriet om åtgärdsprogrammet för effektivare reglering. JO framhöll att en god förvaltning och ett fungerande rättsskydd inte kan förverkligas om inte myndigheterna ges tillräckliga resurser för att klara sina uppgifter. Hon ansåg också att medborgarna måste ha tillgång till effektiva rättsmedel för att kunna förverkliga sina rättigheter. I fråga om rätten till en rättvis rättegång fästes yttrandet uppmärksamhet vid behovet att utveckla systemet för ändringssökande i socialförsäkringsärenden och militära disciplinmål samt att

förkorta handläggningstiderna i ärenden som gäller frihetsberövanden inom psykiatri. JO framhöll också behovet av att redan i lagberedningsskedet föregripa problem som kan uppstå då lagstiftningen skall genomföras. Hon hänvisade särskilt till de problem som förekommit inom förvaltningens adb-system.

Flera klagomål gällde domarjäv och över huvud taget rättskipningens objektivitet. Dessa klagomål gällde ofta domares uppträdande och det allmänna bemötandet av klienter. En domare skall vara opartisk och även utåt sett framstå som objektiv. Domararbetet är ett uppdrag som kräver särskilt förtroende och anseende och som därför förutsätter ett korrekt uppträdande. 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. BJO har bl.a. framhållit att en domare bör undvika att använda uttryck som kränker parterna eller dessas rättegångsbiträden (1700/4/04* och 2599/4/04).

Domararbetet förutsätter största omsorgsfullhet. I ett fall visade sig att en tingsdomare varit vårdslös då han avkunnade en dom. Tingsrätten hade dömt klaganden till straff för flera ekonomiska brott men i domen inte yttrat sig om en åtalpunkt vari yrkades på straff för en person. Detta var till fördel för den åtalade men hade bl.a. den negativa följden att grunderna för statens straffanspråk inte blev vederbörligen prövade. BJO Rautio uppmärksammade tingsdomaren på vikten av att domar upprättas och motiveras omsorgsfullt (582/4/04).

I ett fall hade bandupptagningen av en tingsrätts huvudförhandling uppenbarligen av tekniska skäl delvis misslyckats så att en persons vittnesmål saknades. BJO Jääskeläinen konstaterade att det med tanke på parternas besvärsmått i det nuvarande muntliga förfarandet ofta kan finnas ett behov av att i detalj få reda på innehållet i muntlig bevisning. Också med tanke på den allmänna rättssäkerheten är det viktigt att bandupptagningar görs och bevaras. BJO ansåg det vara viktigt att de personer som sköter bandupptagningen är väl insatta i användningen av systemet. Före och i mån av möjlighet också under huvudförhandlingen är det skäl att kontrollera att inspelningstekniken verkligen fungerar. BJO meddelade för kännedom tingsrätten och tingsfiskalen sin uppfattning om saken (1104/4/05).

Under året förekom det också klagomål som gällde rättegångens och handlingars offentlighet. Bl.a. aktualiserades frågan om hur beslut om sekretessbeläggning och behandling inom stängda dörrar skall fattas (489/4/04* s. 110 och 1247/4/04* s. 108).

Under verksamhetsåret inkom också klagomål som gällde delgivning av stämning och andra meddelanden. I ett fall hade hovrätten meddelat att den skulle avkunna sin dom inom den i lagen angivna tiden, dvs. 30 dagar från huvudförhandlingen, men inte lyckats med detta. BJO Jääskeläinen konstaterade att god domstolssed förutsätter att parterna underrättas åtminstone om betydande dröjsmål med avkunnande av domar. Om det har meddelats att en dom skall avkunnas en viss dag är det enligt BJO:s åsikt skäl att alltid meddela om förseningar (1752/4/05).

Det var fråga om en förvaltningsdomstols förfarande i ett besvärssärende där två nära anhöriga till klaganden ville få tillgång till patienthandlingar om klagandens far. Enligt förvaltningsdomstolens utredning överklagades ärendet av klaganden i eget namn. JO Paunio ansåg att det inte framgick av utredningen att förvaltningsdomstolen utrett klagandens saklegitimation i det skedet då besvären inkom till förvaltningsdomstolen. Enligt JO:s uppfattning borde förvaltningsdomstolen redan i början av förhandlingen ha utrett klagandens partsställning genom att fråga klaganden själv, innan annan utredning inhämtades i ärendet. Klaganden hade då kunnat komplettera besvären t.ex. genom att lämna in fullmakter av sina närmaste anhöriga, varvid den bristande processförutsättningen (saklegitimationen) hade avhjälpits. Enligt JO:s uppfattning handlade förvaltningsdomstolen till denna del i strid med förvaltningsprocesslagens 25 § 2 mom. och 28 § (2951/4/03).

Rättsregistercentralen hade tillsänt klaganden två betalningsuppmaningar som gällde ersättning för bevisningskostnader. Betalningsuppmaningarna var felaktiga till följd av att det skett ett registreringsfel vid tingsrätten. Rättsregistercentralen korrigerade på tingsrättens begäran felet i domslutsregistret och överförde ärendet med den obetalda ersättningen till exekutionsverket för verkställighet. BJO Jääskeläinen kritiserade den omständigheten att rättsregistercentralen inte hade upplyst klaganden om bevisningskostnadernas rät-

ta belopp innan fordran överfördes till exekutionsverket för indrivning (841/4/05).

I samband med ett klagomålsärende framgick det att rättshjälpslagen är tolkbar i vissa avseenden. I lagen föreskrivs inte om förfarandet med begäran om avgörande enligt rättshjälpslagens 24 § kan tillämpas också på brådskande åtgärder enligt rättshjälpslagens 28 §. BJO Jääskeläinen ansåg det vara möjligt att vid bedömningen av enskilda situationer göra skillnad mellan sådana fall där ett avslag av en ansökan om rättshjälp baseras på sökandens ekonomiska förutsättningar och sådana fall där det inte anses finna något sådant behov av rättshjälp som motiverar att sökanden anlitar ett rättsbiträde. Tolkningen kan visserligen inte anses vara entydig eller klar. BJO meddelade för kännedom en rättshjälpsbyrå samt justitieministeriet för eventuella åtgärder som sin uppfattning att rättshjälpslagen delvis är tolkbar (2572/4/04).

Det var fråga om ett klart felaktigt förfarande i ett fall där ett allmänt rättsbiträde hade gett en klient felaktiga uppgifter och inte heller i andra avseenden skött ett ärende som gällde underhållsbidrag med den omsorgsfullhet och snabbhet som förutsätts av ett allmänt rättsbiträde. På grund av det allmänna rättsbiträdets vårdslöshet hade anhängiggörandet av ärendet fördröjts med över ett halvt år. Dröjsmålet hade från klagandens synpunkt kunnat medföra betydande olägenheter med beaktande av att den underhållsskyldige i enlighet med lagen om underhåll för barn kan åläggas att betala underhållsbidrag retroaktivt för högst ett år före anhängiggörandet av talan. BJO Jääskeläinen gav för framtiden det allmänna rättsbiträdet en anmärkning för att dennes förfarande stred mot tjänsteplikten (1692/4/04*).

DOMSTOLSINSPEKTIONER 2005

Rovaniemi hovrätt	29.11.2005
Rovaniemi tingsrätt	29.11.2005
Kemi-Torneå tingsrätt	30.11.2005
Vasa förvaltningsdomstol	15.12.2005
Vasa hovrätt	15.12.2005
Forssa tingsrätt (teletvångsmedel)	15.12.2005

Avgöranden

PRESKRIPTION AV ÅTALSRÄTTEN I EN TINGSRÄTT

En klagande som varit målsägande i ett brottmål kritiserade Helsingfors tingsrätt för dess förfarande i ett brottmål, eftersom rätten att väcka åtal för ett arbetarskyddsbrott hade preskriberats på grund av dröjsmål med delgivningen av stämningarna. Brottmålet blev anhängigt vid Helsingfors tingsrätt 7.4.2003. I ärendet fanns två svaranden av vilka den ene delgivits stämningsansökan 14.8.2003 och den andre 3.9.2003. Åtalsrätten i ärendet preskriberades 29.5.2003. Delgivningarna skedde sålunda först efter att åtalsrätten preskriberats.

Ärendet överfördes till en annan domare. Under sammanträdesbehandlingen konstaterade åklagaren att åtalsrätten preskriberats och laggde ned åtalet. Tingsrätten avskiljde vid sammanträdet klagandens och ett försäkringsbolags privaträttsliga anspråk för behandling i den ordning som föreskrivs för tvistemålsrättegång. I sitt avgörande i brottmålet avlog tingsrätten målsägandens yrkande på rättegångskostnader och samt avskrev målet med avseende på huvudsaken.

BJO Jääskeläinen konstaterade att tingsrätten borde ha sett till att stämningarna utfärdades och delgavs snabbare. Man hade haft ca en och en halv månad på sig att stämma in svarandena.

Från straffrättslig synpunkt skulle tingsdomarens förfarande bedömas utifrån rekvisitet för brott mot tjänsteplikt av oaksamhet enligt strafflagens 40 kap. 10 §. I bestämmelsen föreskrivs att "om en tjänsteman vid tjänsteutövning av oaksamhet bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning, på något annat sätt än vad som avses i 5 § 2 mom., och om gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet eller andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet, skall tjänstemannen för brott mot tjänsteplikt av oaksamhet dömas till varning eller böter."

I den stämningsansökan som lämnats in till tingsrätten hade klart angivits tidpunkterna då brotten misstänktes ha begåtts, vilket innebär att det utan svårighet hade varit möjligt att konstatera att åtalsrätten preskriberats om domaren hade iakttagit vederbörlig omsorgsfullhet. BJO ansåg att eftersom tingsdomaren inte hade utfärdat stämningarna innan åtalsrätten preskriberats hade han av oaksamhet brutit mot sin tjänsteplikt.

I ärendet var det emellertid skäl att dessutom ta ställning till frågan om tingsdomaren enligt en helhetsbedömning överskridit den tröskel som anges i strafflagens 40 kap. 10 § ("och om gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet eller andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet"). BJO ansåg att några närmare kriterier för bedömning av frågan om en gärning på det sätt som avses i lagen är ringa inte anges vare sig i lagen eller i dess förarbeten. Bedömningen måste sålunda göras utifrån kriterier som kan generaliseras i det enskilda fallet. I samband med revideringen av bestämmelserna av tjänstebrott dryftades grunderna för och behovet av en kriminalisering av oaksamma tjänstebrott. I regeringens proposition (RP 58/1988 rd s. 19) drogs gränsen för straffbart förfarande upp bl.a. på följande sätt: "... är det i dagens läge inte ändamålsenligt att utsträcka straffbarheten till smärre överträdelse av stadganden som närmast gäller förfarandet och som inte har någon nämnvärd betydelse för en saklig skötsel av tjänsten eller för den enskildes fördel."

Vid bedömningen av om en gärning är ringa skall sålunda beaktas bl.a. hur väsentligt det är från allmän synpunkt att en tjänst inte har skötts på vederbörligt sätt samt i vilken mån förfarandet har inneburit kränkning eller äventyrande av ett enskilt intresse. I rättspraxis har avseende också fästs vid huruvida och i vilket mån gärningen äventyrar det allmänna förtroendet för myndigheternas verksamhet (HD 2001:54). Det är i sista hand fråga om en helhetsbedömning av frågan om gärningen är ringa eller inte (HD 2004:132).

Tingsdomarens försummelse att utan dröjsmål utfärda stämning berörde enligt BJO:s uppfattning domarämbetets kärnområde, dvs. behandlingen av rättsskipningsärenden och felet kunde sålunda inte så som avses i nämnda RP 58/1988 betraktas enbart som ett sådant brott mot en procedurbestämmelse som inte hade någon nämnvärd betydelse för tjänsteutövningen eller enskilda intressen. Från målsägandens synpunkt hade felet bl.a. den konsekvensen att behandlingen av hans straffanspråk avskrevs. Det felaktiga förfarandet innebar att brottsåtalet inte kunde behandlas i enlighet med det straffprocessuella systemet på ett sådant sätt att de i strafflagstiftningen angivna allmänna intressena och målsättningarna förverkligades. Från målsägandens synpunkt medförde felet en begränsning av möjligheterna att utöva den rätt som tryggas i grundlagens 21 §. BJO ansåg sålunda att tingsdomarens felaktiga förfarande hade undergrävt förtroendet för rättsväsendet samt kränkt målsägandens rätt. Från denna synpunkt kunde felet inte anses vara ringa.

I sin helhetsbedömning av förfarandet beaktade BJO ytterligare den senare domstolsbehandlingen av ärendet samt ärendets faktiska rättsliga konsekvenser. Dessutom relaterade han sin kritik till vissa tidigare inom ramen för laglighetskontrollen fattade avgöranden av motsvarande typ.

I det aktuella fallet hade åklagaren såtillvida i tid märkt att ärendet preskriberats att han läggde ned åtalet under huvudförhandlingen. Det preskriberade brottet hann sålunda inte behandlas i materiellt avseende. Förfarandet var sålunda inte till nackdel för den åtalade. Från målsägandens synpunkt hindrade den omständigheten att åtalsrätten preskriberats inte behandlingen av målsägandens privaträttsliga anspråk, efter-

som dessa avskiljdes för behandling i en tvistemålsrättegång. Avskiljande av anspråk för behandling i en separat tvistemålsprocess är framförallt på grund av de tilläggskostnader och den ökade arbetsbörda som detta medför i allmänhet ett mindre förmånligt alternativ från målsägandens synpunkt än att anspråken behandlas i samband med brottmålet. Målsäganden ansågs dessutom ha förlorat ärendet och hans yrkande att få sina rättegångskostnader ersatta av staten avlogs därför.

BJO ansåg att tingsdomarens försummelse uppfyllde rekvisitet i strafflagens 40 kap. 10 § också såtillvida att gärningen inte var ringa bedömd som en helhet. Med beaktande av rättspraxis i fråga om domares tjänstebrott och motiveringen till bestämmelserna om avstående från åtgärder ansåg han å andra sidan att gärningen inte var av ett sådant slag att åtal behövde väckas. BJO ansåg att tingsdomaren handlade i strid med 5 kap. 8 § 1 mom. i lagen om rättegång i brottmål och 40 kap. 10 § i strafflagen då han försummade att utfärda stämning utan dröjsmål, innan åtalsrätten preskriberats.

BJO gav med stöd av 10 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman tingsdomaren en anmärkning för framtiden för det lagstridiga förfarandet.

I samband med sin begäran om förklaring meddelade BJO tingsdomaren att dennes förfarande kommer att bedömas utifrån rekvisitet för oaktsamt brott mot tjänsteplikt, dvs. enligt strafflagens 40 kap. 10 §. Eftersom ärendet eventuellt kunde avgöras på ett sätt som tillräknade tingsdomaren brott bad BJO denne meddela om han ville att ärendet undersöktes i enlighet med förundersökningslagen. Tingsdomaren meddelade att han inte ville ha någon förundersökning i ärendet. I sitt beslut meddelade BJO Jämskeläinen slutligen att tingsdomaren hade rätt att få skuldförågan behandlad i domstol (1 kap. 10 § i lagen om rättegång i brottmål). Tingsdomaren framförde inte något sådant yrkande till biträdande justitieombudsmannen.

BJO Jämskeläinen beslut 22.6.2005, dnr. 1806/4/04* (föredragande Pasi Pölönen)

DRÖJSMÅL MED BEHANDLING AV TVISTEMÅL

Klaganden som varit en av fyra svarande i ett tvistemål kritiserade den omständigheten att Helsingfors tingsrätt hade skjutit upp behandlingen av ett mål flera gånger på den grunden att en brottmålsrättegång i samma ärende var anhängig vid Salo tingsrätt. Enligt klagandens åsikt hade rättegången vid tingsrätten överskridit de tidsgränser som anges i grundlagen och i Europarådets människorättskonvention och det hade sålunda inte varit lagligt att bevilja ytterligare uppskov.

BJO Jämskeläinen konstaterade i sitt ställningstagande att tvistemålet i det aktuella fallet redan hade varit anhängigt i närmare 11 år. Med beaktande av Europeiska människorättsdomstolens praxis föreföll det vara uppenbart att behandlingen redan överskridit eller åtminstone innan domen i målet vunnit laga kraft skulle överskrida den skäliga tid som avses i artikel 6.1 i Europarådets människorättskonvention. Europeiska människorättsdomstolen har nyligen behandlat några ärenden där det bl.a. var fråga om huruvida behandlingen av ett mål kunde avbrytas för inväntande av beslut i ett annat mål. Fallen var inte i alla avseenden identiska med det mål som avses i klagomålet. Av människorättsdomstolens avgörande kunde enligt BJO:s åsikt emellertid dras den slutsatsen att ett uppskjutande av behandlingen med hänvisning till ett annat anhängigt ärende åtminstone i vissa situationer har ansetts vara en omständighet som påverkar bedömningen av frågan om behandlingstiden är rimlig.

BJO konstaterade att en domstol enligt dagens nationella rättspraxis inte kan förkasta talan i ett tvistemål på grund av att rättegången har tagit alltför lång tid i anspråk. Efter att Helsingfors tingsrätt beslutat invänta Salo tingsrätts avgörande i brottmålet hade Helsingfors tingsrätt inte genom sina åtgärder kunnat påverka den fortsatta behandlingen av ärendet.

Enligt BJO:s åsikt är det i och för sig förenligt med rättspraxis att invänta ett avgörande i sådana situationer. I rättegångsbalkens 14 kap. 4 § konstateras uttryckligen att om det för målets avgörande är viktigt att en fråga som behandlas i en annan rättegång eller i något annat förfarande avgörs först, eller om det finns något

annat långvarigt hinder för behandlingen av målet, kan domstolen bestämma att behandlingen skall fortsätta först sedan hindret har upphört. Enligt BJO:s åsikt kunde en oberoende domstol inom ramen för sin prövningsrätt fatta ett beslut i ärendet.

Vid bedömningen av ärendet måste det också beaktas att klaganden var den ende av de fem parterna som enligt vad som utretts motsatte sig att målet lämnades vilande. Av utredningarna kunde inte dras den slutsatsen att tingsrätten överskridit sin prövningsrätt när den avgjorde frågan.

Situationen måste enligt BJO:s åsikt i varje fall anses vara otillfredsställande med avseende på förverkligandet av en rättvis rättegång. Detta konstaterade BJO också i sitt avgörande av ett klagomålsärende (2785/4/03*) som gällde frågan om Salo tingsrätt hade behandlat ett anhängigt brottmål oskäligt länge.

Enligt BJO:s åsikt måste det också anses vara ett missförhållande att det föreföll som om klaganden i den aktuella situationen inte hade tillgång till något sådant effektivt rättsmedel som avses i människorättskonventionens artikel 13. Justitieombudsmannen kunde emellertid inte närmare gå in på de åtgärder som en oavhängig domstol kan vidta för att så snabbt som möjligt behandla och avgöra anhängiga ärenden.

BJO konstaterade att ärendet dessutom var anhängigt vid Europeiska människorättsdomstolen. Det är i sista hand den som kommer att avgöra frågan om förfarandet vid behandlingen av det mål som avses i klagomålet var stridande mot människorättskonventionen och vilka påföljderna i så fall är.

BJO sände för kännedom kopior av sitt beslut till Helsingfors tingsrätt och justitieministeriet.

BJO Jämskeläinens beslut 22.6.2005, dnr 1794/4/03 (föredragande Raino Marttunen)

SEKRETESSBELÄGGNING AV HANDLINGARNA I ETT HÄKTNINGSÄRENDE

En tingsrätt hade inte under en häkttningsförhandling som gällde brott mot liv beslutat om behandling utan allmänhetens närvaro eller om sekretessbeläggning av handlingarna. Efter sammanträdet bad samma dag två journalister tingsdomaren som behandlat ärendet att få se handlingarna från häkttningsförhandlingen. Tingsdomaren svarade att handlingarna var sekretessbelagda och att tingsrätten i efterhand kunde besluta om sekretessbeläggning trots att undersökningsledaren på grund av ett mänskligt misstag hade glömt att be om detta. Den ene journalisten nöjde sig med svaret men den andre bad ytterligare per fax att få handlingarna samt likaså att få motiveringen till ett eventuellt negativt beslut och besväransvisning. Denne journalist fick de begärda handlingarna samma dag klockan 16.45. Den journalist som endast muntligen hade bett att få handlingarna informerades inte om att domaren hade ändrat sitt beslut om sekretessbeläggning av handlingarna.

Sekretessbeläggning eller beslut med av en handlingsbegäran?

Den omständigheten att en domstol har behandlat ett ärende vid ett offentligt sammanträde har ansetts innebära att också rättegångshandlingarna är offentliga – utom till de delar som är sekretessbelagda direkt enligt lag. Den rättsliga frågan är om en domstol kan fatta beslut om sekretessbeläggning av rättegångsmaterial enbart under ett sammanträde eller om ett sådant beslut kan fattas också som kanslibeslut efter sammanträdet.

BJO Jämskeläinen konstaterade att vad beträffar domstolsbehandlingsens offentlighet skall lagen om offentlighet vid rättegång tillämpas (RättegOffL) och att frågan om domstolshandlingarnas offentlighet i regel skall bedömas enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (OffL). Utgångspunkten är den att det finns två betydande skillnader mellan beslut enligt OffL och RättegOffL.

För det första kan det konstateras att frågor som gäller sekretessbeläggning enligt Offl skall avgöras i samband med varje begäran och att varje myndighet som ombes lämna ut uppgifter avgör ärendet självständigt. Ett beslut i enlighet med RättegOffl är däremot på så sätt centralt att det har en allmän giltighet räknat från tidpunkten då det givits.

Beslutsprocesserna är också av olika karaktär så tillvida att ett beslut enligt RättegOffl innebär ett *rättskipningsavgörande* som får laga kraft och kan överklagas endast i samband med huvudsaken. Samma domstol kan därefter inte pröva ärendet på nytt. Ett beslut enligt Offl anses däremot vara ett *förvaltningsbeslut* som i enlighet med förvaltningsprocesslagen kan överklagas till förvaltningsdomstolen. Dessutom föreskrivs det i Offl 33 § 2 mom. att ändring i ett beslut som på begäran av en part har givits om rättegångshandlingars offentlighet på vissa villkor skall sökas i den ordning som gäller för huvudsaken.

BJO ansåg i sitt beslut att förarbetena till de lagar som nämns i beslutet ger stöd för uppfattningen att RättegOffl stiftades enbart med tanke på beslut som fattas vid domstolssammanträde. Detta stöder slutsatsen att beslut om sekretessbeläggning av rättegångsmaterial inte kan fattas utanför sammanträde. Ett beslut om behandling inom stängda dörrar och likaså ett förordnande om sekretessbeläggning av rättegångsmaterial kan således ges endast vid domstolens sammanträde. Det är fråga om ett rättskipningsavgörande som domstolen ger i sin lagliga sammansättning (kollegialt) och som sålunda inte längre kan ges efter sammanträdet.

Om domstolen inte vid sitt sammanträde har förordnat om sekretessbeläggning och därefter ombes lämna ut en handling som har samband med sammanträdet eller rättegången, skall domstolen i en sådan situation fatta ett beslut med anledning av handlingsbegäran. Det är i en sådan situation av väsentlig betydelse om domstolen skall avgöra ärendet med stöd av sekretessbestämmelserna i Offl och/eller i enlighet med RättegOffl 9 § 2 mom.

Enligt BJO:s åsikt vore RättegOffl 9 §, enligt vilken vissa handlingar är sekretessbelagda direkt med stöd av lag, obehövlig om också de övriga sekretessgrunderna i Offl på normalt sätt skulle gälla efter ett offentligt

sammanträde. Den omständigheten att ett sammanträde är offentligt innebär att de rättegångshandlingar som behandlas under sammanträdet är offentliga. Detta gäller också i det fall att en motsvarande handling som innehas av en annan myndighet vore sekretessbelagd enligt Offl eller enligt någon annan lag. Vid en *muntlig förhandling* kan domstolen sekretessbelägga samtliga rättegångshandlingar på så sätt att samtliga sekretessgrunder i Offl 24 § och övriga lagar kan bli tillämpade.

Situationen är emellertid en annan när ett beslut på en begäran om utlämnade av en handling fattas *efter sammanträdet*. Om något sådant sekretessförordnande som avses i RättegOffl inte har givits kan domstolen motivera en sekretessbeläggning efter sammanträdet endast med de punkter i Offl 24 § 1 mom. som uttryckligen hänvisas till i RättegOffl 9 § 2 mom. Med stöd av Offl 9 § 3 mom. gäller det som sägs ovan också ett sådant sammanträde i ett tvångsmedelsärende som enligt 5a § 1 mom. hålls innan åtalet behandlas. Domstolen kan i en sådan situation t.ex. inte längre på undersökningstekniska grunder avslå en begäran om utlämnande av handlingarna.

I det aktuella ärendet skulle sålunda vid avgörandet av begäran om utlämnande av handlingarna beaktas bestämmelsen i slutet av RättegOffl 9 § 2 mom. om rättegångsmaterial som är sekretessbelagt direkt med stöd av lag. Domstolen skall förvissa sig om att sådana omständigheter är för handen också i det fall att vid sammanträdet inte i enlighet med RättegOffl har fattats något beslut om sekretessbeläggning av rättegångsmaterial. Den som ber om en handling kan sålunda inte förutsätta att han ovillkorligen får alla de handlingar som hans begäran avser, åtminstone inte omedelbart. Tingsdomaren har motiverat sin tolkning med hänvisning till RättegOffl 9 § 3 mom. samt de undersökningstekniska intressen som avses i bestämmelsen. BJO meddelade för kännedom tingsdomaren som sin uppfattning att frågan om handlingsoffentligheten borde ha avgjorts i enlighet med procedurbestämmelserna i Offl och i materiellt hänseende med stöd av RättegOffl 9 § 2 mom.

Beslut med anledning av en muntlig begäran

BJO ansåg att tingsdomarens förfarande var felaktigt också såtillvida att denne – för att få betänketid – krävde att journalisten lämnade in sin begäran skriftligen. Enligt BJO:s åsikt kan man endast i undantagsfall försätta en skriftlig ansökan om utlämnande av en handling. I det aktuella fallet var det inte så svårt att individualisera journalistens handlingsbegäran att det hade varit motiverat att kräva att den lämnades in skriftligen. En skriftlig begäran om en handling bör inte krävas uteslutande i syfte att få betänketid för avgörandet av begäran.

Det ojämlika bemötandet av journalisterna

Enligt Offl 17 § 1 mom. skall de som begär information bemötas jämlikt. Kravet på jämlikhet innebär ut procedursynpunkt bl.a. att om en handling eventuellt har begärts utlämnad på olika sätt skall den lämnas ut på samma grunder och om möjligt också samtidigt.

De handlingar som begärts i det aktuella klagomålsärendet hade lämnats ut till den journalist som inkommit med en skriftlig begäran, medan den journalist som muntligen hade bett att få handlingarna inte hade fått dem. Tingsdomaren medgav att journalisterna hade blivit ojämlikt bemötta. BJO ansåg att tingsdomaren borde ha försökt kontakta den andra journalisten i det skedet då beslutet om att lämna ut handlingarna till kollegan hade fattats.

BJO uppmärksammade dessutom tingsdomaren på att den uppfattning som denne gjorde gällande i sitt brev till journalisten, dvs. att sammanträden för behandling av häkningsärenden i första hand är sekretessbelagda, var felaktig.

BJO meddelade för kännedom tingsdomaren och tingsrätten sina ovan framförda uppfattningar om tolkningen av Offl och RättegOffl, om att det räcker med en muntlig begäran om handlingar, om att tvångsmedelsärenden i första hand är offentliga samt om jäm-

likt bemötande av personer som begär information. BJO sände sitt beslut också till justitieministeriet för kännedom, med hänvisning till den pågående revideringen av lagstiftningen om offentlighet vid rättegång.

BJO Jämskeläinens beslut 31.10.2005, dnr 1247/4/04* (föredragande Pasi Pölönen)

BESLUT OM BEHANDLING INOM STÄNGDA DÖRRAR OCH OM SEKRETESSBELÄGGNING AV MATERIAL

Rättsjournalisternas förening Oikeustoimittajat ry kritiserade Pieksämäki tingsrätt och Östra Finlands hovrätts avgöranden i ett ärende som gällde offentlighet vid rättegång. Enligt klagomålet hade tingsrätten beslutat om offentligheten av handlingarna i ett skadeståndsärende, men något sådant beslut framgick inte av den offentliga delen av tingsrättens dom. Föreningen kritiserade också att det inte framgick av domen att ärendet behandlats inom stängda dörrar. Föreningen kritiserade vidare den omständigheten att varken tingsrätten eller hovrätten hade angivit vilka lagrum sekretessbesluten baserades på och de hade inte heller motiverat sina beslut.

Tingsrättens förfarande

Käranden i ett skadeståndsmål mot staten bad vid tingsrättens förberedelsesammanträde att rättegångsmaterialet skulle sekretessbeläggas i 20 år. Tingsrätten med lagmannen som ordförande beslöt med stöd av 5 och 9 § i lagen om offentlighet vid rättegång sekretessbelägga rättegångsmaterialet i 20 år, med undantag för de tillämpade lagrummen och domslutet. Huvudförhandlingen i ärendet inleddes omedelbart. Tingsrätten avisade i sin dom 20.5.2003 kärandens talan som för tidigt väckt. I den offentliga delen av domen fanns inget omnämnande om sekretessbeläggningen av rättegångsmaterialet.

Östra Finlands hovrätt upphävde domen genom sitt beslut 5.2.2004 och återförvisade ärendet till tingsrätten. I hovrättens beslut konstaterades under rubriken

rättegångsmaterialets offentlighet följande: *”tingsrätten har 19.5.2003 förordnat att rättegångsmaterialet med undantag för de tillämpade lagrummen och domslutet skall sekretessbeläggas i 20 år, till 19.5.2023”*.

BJO Jääskeläinen konstaterade att i ärendet skulle beaktas de kontrollfunktioner som ansluter sig till principen om rättegångens offentlighet (se även BJO Jääskeläinens beslut 14.11.2002, dnr 779/4/01*). I det fall att domstolen har godkänt en parts yrkande på förhandling inom stängda dörrar och de övriga parterna inte har motsatt sig yrkandet, har motiveringen av beslutet ingen betydelse för *parternas* rättssäkerhet. Betydelsen av principen om rättegångens offentlighet inskränker sig emellertid inte till synpunkter på parternas rättssäkerhet. Offentligheten är viktig dels för att medborgarna skall kunna övervaka rättskipningen, dels också för att den främjar medborgarnas förtroende för domstolarna. Av denna anledning är det med tanke på principen om rättegångens offentlighet viktigt att också *allmänheten* får tillräcklig information om grunderna för att ett ärende behandlas inom stängda dörrar och sålunda kan bilda sig en uppfattning om hur domstolen använt sin prövningsrätt.

Även om 5 § i lagen om offentlighet vid rättegång gäller förhandling inom stängda dörrar enligt prövning och denna bestämmelse angivits som motivering i det beslut som ingick i Pieksämäki tingsrätts protokoll, hade något uttryckligt beslut inte fattats om annat än sekretessbeläggning av rättegångsmaterialet. Tingsrättens lagman berättade i sin utredning att den muntliga förberedelsen och huvudförhandlingen på begäran av kändanden i sin helhet hade hållits inom stängda dörrar på den grunden att under rättegången behandlades synnerligen känsliga uppgifter om kändandens privatliv. Lagmannen medgav att protokollet var ofullständigt.

Enligt rättegångsbalkens 24 kap. 14 § skall tingsrättens beslut ingå i protokollet. Ett beslut genom vilket målet avvisas skall dock alltid utgöra en fristående handling. Enligt paragrafens 2 mom. skall ett beslut motiveras, om ett yrkande eller en invändning i målet förkastas eller om en motivering annars behövs.

BJO ansåg att Pieksämäki tingsrätt hade handlat i strid med rättegångsbalkens 24 kap. 14 § då den inte över

huvud taget hade fattat något skriftligt beslut om *förhandling inom stängda dörrar*. Eftersom ett sådant beslut saknades hade för förhandlingen inom stängda dörrar inte heller angivits lagliga grunder som hade gjort det möjligt att bedöma hur domstolen använt sin prövningsrätt.

I fråga om *beslutet att sekretessbelägga rättegångsmaterialet* konstaterade BJO att beslutet till denna del stämde överens med rättegångsbalkens 24 kap. 14 § 1 mom.

Enligt BJO:s var det med beaktande av RättegOffl 5 § i någon mån tolkbart om beslutet om sekretessbeläggning av rättegångsmaterialet enligt vad som framgick av utredningen kunde motiveras med behovet att skydda synnerligen känsliga uppgifter om kändandens privatliv, eftersom det var fråga om ett tvistemål och inte ett brottmål. Som motivering för denna tolkning kunde uppenbarligen anföras RättegOffl 5 § 1 mom. 1 punkten enligt vilken förhandling kan ske inom stängda dörrar *”då domstolen handlägger... brottmål som...”*. Även om ärendet gällde en skadeståndsprocess *behandlades* inom ramen för denna ett brottmål på ett sådant sätt att ett sekretessbeslut med beaktande av förhållandet mellan skyddet för privatlivet och offentlighetsprincipen kunde baseras på nämnda bestämmelser. Eftersom rättegångsmaterialet i ärendena fortfarande var sekretessbelagt kunde BJO inte i sitt beslut närmare hänvisa till civil- och brottmålen innehåll eller samband med varandra.

BJO ansåg att det i och för sig var ett lagligförfarande att beslutet om sekretessbeläggning i detta fall togs in i protokollet och inte i domen. Den omständigheten att varken sekretessbeslutet eller motiveringen togs in i domens offentliga del innebar emellertid att allmänheten inte över huvud taget fick veta vad som stod i avgörandet och motiveringen. Utomstående hade sålunda inga möjligheter att bedöma hur domstolen använt sin prövningsrätt till denna del. Enligt BJO:s åsikt skulle det ha varit motiverat att ta in sekretessbesluten också i domens offentliga del. Själva beslutet blir i varje fall offentligt. Denna omständighet måste vid upprättandet av sekretessbeslutet beaktas på så sätt att motiveringen å ena sidan gör det möjligt för utomstående att bedöma orsaken till och behovet av sekretessbeläggningen

men å andra är hållen i så allmänna ordalag att syftet med och grunden för sekretessbeläggningen inte äventyras.

Motiveringen till beslutet om sekretessbeläggningen av rättegångsmaterialet var i detta fall ytterst knapphändig. Tingsrättens lagman medgav i sin utredning att texten till denna del var ofullständig och motiveringen bristfällig. Den bristfälliga motiveringen var i detta fall särskilt problematisk så till vida att det av ärendets benämning (skadestånd) inte gick att dra några som helst slutsatser om huruvida det fanns någon grund för begränsningen av rättegångens offentlighet. Utifrån det tillgängliga materialet kunde domstolen i och för sig inom ramen för sin prövningsrätt besluta om förhandlingen inom stängda dörrar och sekretessbeläggningen av rättegångsmaterialet. Eftersom materialet var sekretessbelagt kunde BJO inte i sitt beslut anförda någon ytterligare motivering för denna uppfattning.

Hovrättens förfarande

Med hänvisning till sitt ovan nämnda tidigare klagomålsavgörande 14.11.2002 (779/4/01) konstaterade BJO att tingsrättens förordnande om förhandling inom stängda dörrar och sekretessbeläggning av rättegångsmaterialet gällde endast förhandlingen i tingsrätten samt det rättegångsmaterial som uppkommit där. Vid hovrättens huvudförhandling avgörs ärendet på basis av det material som läggs fram i det sammanhanget. Hovrätten skall sålunda själv avgöra frågan om huvudförhandlingens och rättegångsmaterialets offentlighet. Den omständigheten att hovrätten i det aktuella fallet inte höll någon huvudförhandling eliminerade inte behovet att fatta ett särskilt beslut om sekretessbeläggning av rättegångsmaterialet till den del som det var fråga om rättegångsmaterial som uppkommit först i hovrätten.

Hovrätten fick i detta fall tillgång till det rättegångsmaterial som sekretessbelagts i tingsrätten. Av denna anledning hade hovrätten inte något särskilt behov att motivera sitt sekretessbeslut om den godkände tingsrättens motsvarande beslut. Eftersom tingsrättens beslut emellertid var bristfälligt motiverat kom samma problem att gälla också hovrättens beslut. En

utomstående var också efter hovrättens beslut ovetande om grunderna för sekretessbeläggningen. Denna ovisshet konkretiserades i det aktuella fallet också då en medlem av rättsjournalisternas förening bad registraturen vid Östra Finlands hovrätt lämna ut dokumentation om sekretessbeslutet.

Östra Finlands hovrätt borde enligt BJO:s uppfattning i enlighet med RättegOffL 9 § 2 mom. ha fattat ett självständigt beslut om sekretessbeläggning av det rättegångsmaterial som uppkom först i hovrätten. Enbart omnämnandet av tingsrättens sekretessbeslut i början av hovrättens beslut gav inte något exakt besked om huruvida också hovrättens rättegångsmaterial var sekretessbelagt. Om hovrätten hade fattat ett beslut om rättegångsmaterialets offentlighet skulle detta ha förhindrat den oklara situation som uppkom då hovrättens registratur fick frågan om grunderna för sekretessbeläggningen.

Avgränsning av sekretessbeläggningen

BJO uppmärksammade också den tydliga allmänna domstolspraxisen att rättegångsmaterialet i ärenden där den muntliga förhandlingen hållits inom stängda dörrar sekretessbeläggs *i sin helhet*. BJO konstaterade emellertid att rättegångsmaterialet i allmänhet innehåller dels handlingar som det uppenbart är skäl att sekretessbelägga och handlingar vilkas sekretessbeläggning kan anses vara tolkbar, dels också handlingar som det inte finns något uppenbart behov att sekretessbelägga. Som ett yttersta exempel på den sistnämnda kategorin kan nämnas räkningar för rättegångskostnader.

BJO ansåg denna praxis vara förståelig av arbetsekonomiska skäl men problematisk med tanke på offentlighetsprincipen. Även om handlingar som "i onödan" sekretessbeläggs i allmänhet kan anses vara av mindre betydelse från offentlighetsprincipens synpunkt, behöver detta inte nödvändigtvis vara fallet. Det är inte heller alltid möjligt att på förhand bedöma vilken betydelse en handlingens offentlighet kommer att ha i framtiden. I ett enskilt fall kan behovet av offentlig kontroll i ett senare skede fokuseras t.ex. på en sådan räkning

för rättegångskostnader som ovan nämns som ett yterlighetsexempel.

BJO underströk skillnaden mellan beslut om handlings-offentlighet i enlighet med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och beslut som fattas i enlighet med lagen om offentlighet vid rättegång. Enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet avgörs frågan om en handling skall sekretessbeläggas eller vara offentlig från fall till fall och först när någon begär uppgifter om handlingen. Enligt lagen om offentlighet vid rättegång fattas däremot beslut om sekretessbeläggning på förhand för upp till 40 år. Beslutet är också så till vida oåterkalleligt att när det har vunnit laga kraft kan det överklagas endast genom extraordinärt ändringssökande.

Av dessa orsaker ansåg BJO det vara viktigt att domstolarna fäster större uppmärksamhet än för närvarande vid att rättegångsmaterial i enlighet med 9 § 2 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång sekretessbeläggs endast "till behövliga delar".

Åtgärder

BJO meddelade för kännedom Pieksämäki tingsrätt som sin uppfattning att ett skriftligt beslut skall upprättas om förhandling inom stängda dörrar samt att beslut om sekretessbeläggning av rättegångsmaterial skall motiveras.

Han meddelade för kännedom Östra Finlands hovrätt sin uppfattning att beslut om sådan sekretessbeläggning som avses i 9 § 2 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång skall fattas först beträffande det rättegångsmaterial som läggs fram i hovrätten samt att motiveringen för sekretessbeläggningen av rättegångsmaterialet i tingsrätten hade varit bristfällig också i hovrätten.

BJO sände sitt beslut också till justitieministeriet för att beaktas i samband med aktuella revideringen av lagstiftningen om offentlighet vid rättegång.

BJO Jääskeläinens beslut 28.2.2005, dnr 489/4/04* (föredragande Pasi Pölönen)

ÅKLAGARVÄSENDET

Allmän översikt

Åklagarärendena är ärenden som hör samman med laglighetsövervakningen av allmänna åklagare. Det förekommer en viss överlappning i samband med klagomålsärendena. De klagomål som riktats mot åklagare har ofta också innefattat klagomål gällande polisens förfarande. Likaså har det i samband med klagomål som gällt domstolar och polisen ibland framställts yrkanden på att också åklagarens förfarande skall undersökas. Liksom tidigare år har huvudregeln alltså varit att ett klagomål har statistikförts inom den kategori som det huvudsakligen gäller. Eftersom varje avgörande noteras endast en gång i statistiken är antalet klagomål över åklagares förfarande sålunda i verkligheten något större än vad statistiken visar.

I enlighet med den arbetsfördelning som baserar sig på arbetsordningen avgjordes åklagarärendena av BJO *Rautio*. Efter att Rautio flyttat till högsta domstolen har ärendena från och med 1.10.2005 avgjorts av hans efterträdare, BJO *Lindstedt*. Referendarierådet *Eero Kallio* var huvudföredragande i dessa ärenden. På basis av sitt saksammanhang har vissa åklagarärenden också avgjorts av BJO *Jääskeläinen*.

UTVECKLINGEN AV ÅKLAGARVÄSENDET

Riksåklagaren svarar bl.a. för den allmänna ledningen och utvecklingen av åklagarverksamheten samt för tillsynen över åklagarna. Riksåklagaren har också rätt att meddela allmänna föreskrifter och anvisningar om åklagarverksamheten.

Åklagarväsendet består av riksåklagarämbetet och av 64 lokala åklagarenheter. Man har strävat efter att utveckla åklagarväsendet genom att öka möjligheterna till samarbete mellan åklagarenheterna. I detta syfte har samsamarbetsområden bildats. Helsingfors och Åland samt Kittilä och Lapska armens härad har lämnats utanför områdesindelningen. För närvarande finns det sammanlagt 16 samsamarbetsområden. En av områ-

dets ledande häradsåklagare har förordnats till chef för området. Varje åklagarenhet har emellertid bevarat sin självständighet. Chefen för samsamarbetsområdet svarar för att sakkunskapen inom området utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt till nytta för hela området. Chefen kan vid behov jämföra ut arbetsbördan mellan områdets enheter.

Ett av de största bekymren inom rättsskipningen utgörs av de långa sammanlagda behandlingstiderna för brottmål, räknat från brottsanmälan till en lagkraftvunnen dom. Detta har också uppmärksammats i de domar Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har avkunnat gentemot Finland. Inom åklagarväsendet har man fäst uppmärksamhet vid saken och startat vissa projekt för att förbättra situationen. Riksåklagaren och polisöverdirektören tillsatte t.ex. 16.3.2005 en arbetsgrupp för utveckling av förundersökningssamarbetet. I arbetsgruppen finns representanter både för åklagarväsendet och för polisen. En mellanrapport gavs 12.1.2006. Arbetsgruppen har redan startat en utbildning där sammanlagt 91 personer inom åklagarväsendet, polisförvaltningen, tullväsendet och gränsbevakningsväsendet utbildas för att kunna fungera som regionala samsamarbetsutbildare. Arbetsgruppen torde ge sin slutrapport i juni 2006.

Justitieministeriet tillsatte under våren 2004 en arbetsgrupp för att utreda vilka resurser som behövs för riksåklagarämbetets och de lokala åklagarenheternas verksamhet. Arbetsgruppen fick i uppgift att lägga fram förslag till sådana lagändringar och strukturella förändringar som behövs för att verksamheten skall kunna effektiviseras. Arbetsgruppen gav ett mellanbetänkande i februari 2005 och sitt slutliga betänkande 30.4.2005 (Justitieministeriets utlåtanden och utredningar 2005:17). Arbetsgruppen har utvecklat en beräkningsmodell på basis av vilken man kan räkna ut hur många åklagares årsverken brottmålsbehandlingen förutsätter. Jämfört med året innan hade de mål åklagarna behandlade år 2004 enligt betänkandet krävt en resursökning som motsvarade 16 personers årsverken.

I betänkandet föreslås också en utvidgning av förundersökningssamarbetet. För att man skall kunna uppnå en tillfredsställande nivå för förundersökningssamarbetet krävs enligt betänkandet en fördubbling av den

arbetstid som används för samarbetet, eller med andra ord en satsning på 17 årsverken. Enligt betänkandet kan detta inte förverkligas utan tilläggsresurser eller lagändringar som underlättar åklagararbetet.

I betänkandet föreslås att de nuvarande 64 åklagarenheterna skall ombildas till 18 eller alternativt till ca 30 åklagarämbeten. Enligt den först nämnda modellen (med 18 enheter) skulle man genom att koncentrera förvaltningsarbetet nå en besparing på ca tre årsverken. Enligt den senare modellen skulle märkbara besparingar inte uppnås. Enligt den först nämnda modellen skulle åklagarenheterna på Åland och i Helsingfors, vilka står utanför samarbetet, verka som separata enheter. Åklagarenheterna i Kittilä och Lapska armens härad skulle sammanslås med åklagarämbetet i Rovaniemi. Åklagarämbetena skulle enligt arbetsgruppens förslag ha lokala enheter, så att det skulle finnas åklagare på sammanlagt 62 orter.

Åklagarna fungerar som undersökningsledare vid utredningen av brott som poliser misstänks ha begått. Genom att undersökningen leds av en tjänsteman som inte hör till polisorganisationen undviks misstankar om att undersökningen inte skulle ske på ett opartiskt sätt. Vem som skall fungera som undersökningsledare fastställdes schematiskt enligt riksåklagarens reviderade föreskrift (RÅ:2003:3), så att en åklagare från ett annat härad än den misstänkte polisen utsågs till undersökningsledare. Denna föreskrift upphävdes då riksåklagaren 19.12.2005 gav en ny föreskrift om förordnande av förundersökningsledare vid misstanke om polisbrott (RÅ:2005:3).

Den nya föreskriften avviker i och för sig inte väsentligt från den tidigare och den har naturligtvis inte påverkat verksamheten år 2005. I den betonas dock uttryckligen att undersökningsledarna och utredarna helst skall komma från samma härad eller från häraden som är belägna så nära varandra som möjligt. I föreskriften uppmanas åklagarna fästa uppmärksamhet vid ett fungerande samarbete.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV ÅKLAGARVÄSENDET

Största delen av klagomålen mot åklagarna gällde åtalsprövningen, framför allt dess slutresultat. Det har emellertid i viss mån också anförts klagomål över procedurer, förhållningssätt gentemot ansökningar om tilläggsundersökning, fördröjda avgöranden och beslutsmotiveringar.

Justitieombudsmannen och riksåklagaren har försökt undvika överlappande tillsyn över åklagarna samt strävat efter att inte behandla samma ärenden. Under verksamhetsåret har man fortsättningsvis iakttagit den praxis som konstaterats fungera väl och som innebär att sådana klagomål gällande åtalsprövning som riktats till justitieombudsmannen och som till sin karaktär påminner om besvär överförs till riksåklagaren då det är fråga om ärenden där justitieombudsmannen inte har åtalsrätt. Riksåklagaren kan då inom ramen för sin behörighet utföra en ny åtalsprövning i ärendet, vilket justitieombudsmannen inte kan göra. I dylika fall kan justitieombudsmannen endast bedöma lagligheten av en allmän åklagares åtgärder. Det har ansetts förenligt med klagandens intresse att dessa klagomål gällande åtalsprövning överförs till riksåklagaren. Under verksamhetsåret överfördes tolv klagomål till riksåklagaren. Antalet överförda ärenden verkar ha stabiliserat sig på en nivå kring tio klagomål per år.

Det har också i någon mån anförts klagomål över riksåklagarens verksamhet. I dessa klagomål var det oftast fråga om missnöje med riksåklagarens avgöranden i ärenden som gällde åtalsprövning. En del av klagomålen gällde formella frågor och behandlingstiderna. En häradsåklagare framställde klagomål med anledning av att biträdande riksåklagaren hade begärt en utredning av denne angående de debattartiklar i vilka häradsåklagaren i kraftiga ordalag hade riktat kritik mot polisens och sina åklagarkollegers verksamhet i ett anhängigt ärende (den s.k. Bodomrättegången). Biträdande riksåklagaren kritiserade sedermera i sitt brev 28.9.2005 häradsåklagarens förfarande. Ärendet är ännu under behandling vid justitieombudsmannens kansli.

Under verksamhetsåret avgjordes 62 klagomål som gällde åklagare. Året innan var antalet avgöranden som gällde åklagare 59. Det mottogs 77 klagomål som riktade sig mot åklagare och dessutom togs ett ärende till prövning på eget initiativ. Då man året innan registrerade 63 klagomål som riktade sig mot åklagare, innebär det att ökningen var över 20 %.

Fyra klagomål föranledde åtgärder under verksamhetsåret. I samtliga fall var det fråga om att BJO meddela sin uppfattning. Det totala antalet åtgärdsavgöranden förefaller ha stabiliserat sig på denna nivå. I ett ärende delgav BJO Rautio en häradsåklagare sin uppfattning om att tiden för frihetsberövandet borde ha utretts också i det fall då den åtalade hade berövats sin frihet på grund av en sådan brottsmisstanke som inte föranledde åtal (dnr 2117/4/03*).

I ett annat ärende delgav BJO Jääskeläinen en häradsåklagare sin uppfattning om att denne borde ha fattat ett skriftligt beslut i ett ärende som hade överfört från riksåklagarämbetet. En statsåklagare hade överfört ärendet till åklagarämbetet i Helsingfors härad för att behandlas av häradsåklagaren i enlighet med 15 § 2 mom. i förundersökningslagen. Statsåklagaren hade uttryckligen meddelat målsäganden att man skulle fatta ett skriftligt beslut i ärendet. BJO uppmärksammade samtidigt åklagarämbetet i Helsingfors härad på vikten av att handlingar registreras och förvaras omsorgsfullt (617/4/04).

I ett tredje ärende delgav BJO Lindstedt en häradsåklagare sin uppfattning om att denne hade handlat felaktigt då häradsåklagaren inte hade företett eller ens på begäran gett svarandena det utlåtande som inhämtats hos centralkriminalpolisens kriminaltekniska laboratorium i samband med förundersökningen. Enligt BJO:s uppfattning var åklagaren med stöd av 14 § 1 mom. i offentlighetslagen behörig att fatta beslut om att lämna ut handlingen, eftersom tilläggsundersökningen utfördes med stöd av det ”uppdrag” åklagaren ålagt polisen i anslutning till det ärende som redan var under åtalsprövning (1869/4/04).

Inspektionsverksamhet

Justitieombudsmannen har relativt sällan inspekterat åklagarämbeten. Efter reformen av åklagarväsendet har den interna övervakningen inom åklagarväsendet förbättrats, så justitieombudsmannen har inte ansett det ändamålsenligt att utöka dessa inspektioner. Det har visat sig vara en fungerande lösning att det lokala åklagarämbetet och polisinrättningen inspekteras samtidigt. Då får man bl.a. information om det allt viktigare samarbetet mellan polisen och åklagarna. Det blir också lättare att skapa sig en bild av eventuella problem i samband med förundersökningen och åklagarverksamheten.

Tyngdpunktsområdena i samband med inspektionerna inom åklagarväsendet omfattade utöver samarbetsfrågorna även uppföljningen av hur snabbt åtalsprövningen sker, kvaliteten på motiveringarna i åtalseftergiftsbesluten samt straffprocessens framskridande i åklagarnas arbete. Under verksamhetsåret fästes fortsättningsvis särskild uppmärksamhet vid ärenden som gällde familjevåld eller brott som riktade sig mot barn.

INSPEKTIONER INOM ÅKLAGARVÄSENDET 2005

Åklagaravdelningen vid Sodankylä häradsämbete, Enare betjäningssbyrå	27.9.2005
Åklagaravdelningen vid Forssa häradsämbete	15.12.2005

Åklagarenheten i Sodankylä hör till Lapplands läns samarbetsområde. Som chef för samarbetsområdet fungerar ledande häradsåklagaren vid åklagarenheten i Rovaniemi. Åklagaren vid Enare betjäningssbyrå, som hör till åklagarenheten i Sodankylä, har fått i uppdrag att utföra åtalsprövning också i mål som behandlas vid Rovaniemi tingsrätt och t.o.m. i mål som behandlas vid Kemi-Torneå tingsrätt. Åklagarna vid åklagarenheten i Sodankylä är också behöriga att väcka åtal i Kittilä härad och i Lapska armens härad, vilka inte hör till samarbetsområdet. Denna fördelning av

mål verkar inte vara ändamålsenlig med avseende på de långa avstånden. T.ex. mellan Ivalo och Kemi är avståndet 406 kilometer.

Åklagaravdelningen vid Forssa häradsämbete hör till Mellersta Nylands samarbetsområde. Som chef för detta samarbetsområde fungerar ledande häradsåklagaren vid Mellersta Nylands åklagarenhet. För närvarande föreligger det inte ur Forssa åklagarenhets synvinkel något behov av praktiskt samarbete.

Vid de inspekterade enheterna var åtalsprövningstiderna korta. Åtalsprövningen kunde utan undantag utföras på ett halvt år.

Samarbetet med polisen löpte problemfritt vid de inspekterade enheterna. Polisinspektionen vid Enare-Utsjoki häradsämbete har ingen kommissarie. Detta avspeglades i någon mån i polisundersökningens kvalitet. Det avspeglades likaså i det faktum att åklagaren vid Enare betjädningsbyrå fortfarande fick ta emot gamla mål för åtalsprövning. Det orsakades också problem av att man vid polisinspektionen i Enare-Utsjoki inte styrde mål som gällde en och samma misstänkt person till samma utredare. Detta medförde tilläggsarbete för utredarna och kunde resultera i att målen kom till åtalsprövning vid olika tidpunkter och t.o.m. till olika åklagare.

I samband med inspektionen vid Enare betjädningsbyrå fäste man uppmärksamhet vid tillämpningen av samiska språklagen. Enligt åklagaren har man på begäran av en samiskspråkig person skaffat en tolk till sammanträdet. Det har emellertid ibland varit svårt att få tag på en tolk. Vid byrån för samiska språket har man t.ex. ibland vågrat ställa upp med en tolk och meddelat att personerna vid byrån är översättare, inte tolkar.

Avgöranden

GENOMFÖRANDE AV TILLÄGGS- UNDERSÖKNING INNAN ÅTALS- PRÖVNINGEN SLUTFÖRS

BJO Jämskeläinen delgav en åklagare sin uppfattning om att man innan åtalsprövningen slutförs bör låta utföra sådan tilläggsundersökning som kan inverka på bevisvärdet och trovärdigheten av ett bevis som åklagaren har vetskap om och som är av central betydelse med avseende på väckandet av åtal. Man hade innan åtalsprövningen slutförts hos åklagaren begärt tilläggsundersökning för att höra två under 15 år gamla personer på nytt. Dessa hade nämligen berättat för den person som misstänktes för brottet och som var föremål för åtalsprövningen att de hade framfört osanna uppgifter om dennes andel i det misstänkta brottet och att utsagorna inte hade grundat sig på deras egna iakttagelser utan delvis på hörsägen. Åklagaren hade förkastat begäran om tilläggsundersökning och väckt åtal i ärendet. Då dessa personer hördes i bevis syfte vid underrätten uppgav åklagaren som sin ståndpunkt att åtalet skulle förkastas.

BJO Jämskeläinenens beslut 12.12.2005, dnr 237/4/04 (föredragande Mikko Eteläpää)

DRÖJSMÅL I SAMBAND MED BEHANDLINGEN VID RIKSÅKLAGARÄMBETET

Behandlingen av ett klagomålsärende hade räckt drygt 15 månader vid Riksåklagarämbetet. Åtalsrätten för hemfridsbrott preskriberades under denna tid. Ärendet var förhållandevis enkelt och det kunde avgöras utan särskilda åtgärder eller tilläggsutredningar. Enligt riksåklagaren skulle ärendet omedelbart efter att det inkom ha kunnat överföras till den lokala åklagaren eftersom denne inte tidigare hade behandlat ärendet.

I förundersökningsbeslutet hade ärendet rubricerats som hemfridsbrott. Klaganden ansåg att brottsrubriceringen skulle vara grovt hemfridsbrott och olaga tvång. Åtalsrätten för det först nämnda brottet preskri-

berades inte under behandlingen. Biträdande riksåklagarens ställföreträdare ansåg att det inte var fråga om grovt hemfridsbrott i ärendet. Eftersom åtalsrätten för hemfridsbrottets del då (vid tidpunkten för föredragningen) hade preskriberats fanns det inte anledning att ta ärendet till ny behandling vid riksåklagarämbetet.

Enligt BJO Rautios uppfattning borde statsåklagaren ha tagit hänsyn till möjligheten att ärendet kunde preskriberas för hemfridsbrottets del. Enligt BJO hade statsåklagaren handlat felaktigt då denne inte föredrog ärendet för riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren innan det hade preskriberats eller utredde möjligheterna att överföra ärendet till den lokala åklagaren för avgörande. BJO delgav statsåklagaren sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

Det var fråga om ett ärende där den kommissarie som fungerat som undersökningsledare inte hade haft rätt att fatta beslut om avslutande av förundersökningen på grund av brottets ringa natur, eftersom målsäganden framställde yrkanden i ärendet. Ärendet borde ha tillställts häradsåklagaren för avgörande som en framställning om begränsning av förundersökningen. BJO delgav den kommissarie som fungerat som undersökningsledare sin uppfattning.

Den polischef som fungerat som chef för undersökningsledaren hade likaså handlat felaktigt då denne i sitt beslut med anledning av målsägandens klagomål hade ansett att undersökningsledaren hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt i ärendet.

BJO Rautios beslut 26.9.2005, dnr 13/4/04
(föredragande Eero Kallio)

FÖRSÄTTANDE I STÄLLNING SOM MISSTÄNKT OCH AVSLUTANDE AV FÖRUNDERSÖKNINGEN

Polisinrättningen vid Jyväskylä härad hade beslagtagit 197 tabletter som klassificerats som narkotika. Senare märkte man att 50 av dessa tabletter hade försvunnit. BJO Rautio ansåg att det var problematiskt att den polis som framställt klagomålet hade förhört sig som misstänkt för brottet, fastän många arbetstagare i praktiken hade haft lika goda möjligheter att komma åt de beslagtagna tabletterna, eftersom de en tid hade förvarats på en öppen hylla på polisstationen. Enbart det faktum att någon har haft möjlighet att begå ett brott räcker inte som grund för att betrakta någon som misstänkt. Ärendet föranledde dock inte andra åtgärder än att BJO uppmärksammade den häradsåklagare som fungerat som undersökningsledare och den äldre konstapel som fungerat som utredare på sina synpunkter.

Den häradsåklagare som fungerat som undersökningsledare hade fattat beslut om att avsluta förundersökningen med motiveringen att inget brott begåtts. Situationen var dock den att det bevismaterial som behövdes för avslutande av ärendet var bristfälligt. Man kunde inte heller förvänta sig nya bevis i ärendet. I denna situation borde förundersökningen enligt BJO:s uppfattning ha avbrutits istället för att avslutas helt. *De facto* verkade undersökningsledarens beslut närmast vara avsett som ett beslut om avslutande av undersökningen för de tre polismäns del som hörts som misstänkta. BJO delgav häradsåklagaren sin uppfattning.

BJO Rautios beslut 9.6.2005, dnr 2011/4/03
(föredragande Juha Haapamäki)

POLISEN

Allmän översikt

Enligt den på kansliets arbetsordning baserade ärendefördelningen ankom laglighetskontrollen av polisen på BJO *Rautio* till 30.9.2005 och på BJO *Lindstedt* från 1.10.2005. Också JO *Paunio* och BJO *Jääskeläinen* avgjorde ett antal klagomål som gällde polismän. Under verksamhetsåret var äldre justitieombudsmannasekreterare *Juha Haapamäki* och från 1.8.2005 justitieombudsmannasekreterare *Mikko Eteläpää* huvudföredragande för denna kategori av ärenden.

LAGLIGHETSKONTROLLEN AV POLISEN

Klagomålen mot polisen är en av de största ärendegrupperna. Andelen klagomål mot polisen har varierat mellan 10 och 15 % av samtliga klagomål till justitieombudsmannen. Under de senaste åren har antalet klagomål mot polisen ökat en aning. Ett antal av klagomålen avgörs dessutom i samband med klagomål som huvudsakligen avser åklagare och domstolar och som därför statistikförs under dessa grupper.

Under verksamhetsåret avgjordes 504 klagomål som gällde polisens verksamhet och 13 ärenden undersöktes på eget initiativ. Antalet avgjorda klagomål mot polisen varierade åren 2002–2005 mellan 400 och 500. Enligt statistiken leder klagomål mot polisen något oftare än genomsnittet till åtgärdsavgöranden. Under verksamhetsåret ledde sammanlagt 122 avgöranden till åtgärder, av vilka tio var anmärkningar. Under året gavs inte ett enda åtalsförordnande.

Av justitieombudsmannens samtliga avgöranden som ledde till åtgärder gällde närmare 24 % polisen. Av denna siffra kan man emellertid inte dra långtgående slutsatser om den allmänna nivån på polisverksamheten. En förklaring till det stora antalet klagomål och det faktum att åtgärdsprocenten är större än för andra ärendegrupper kan vara polisverksamhetens karaktär. Polisen är ibland tvungen att göra kraftiga ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, många gån-

ger i situationer som kräver snabba beslut. Beslut om tvångsmedel måste ofta fattas utifrån knapphändiga uppgifter. Avgörandena måste emellertid alltid bedömas med beaktande av vad som var känt i beslutssituationen.

Polisens verksamhet får också en hel del uppmärksamhet i massmedierna, vilket kan bidra till medborgarnas benägenhet att klaga hos JO. Inte tillnärmelsevis alla polisiära åtgärder kan överklagas. Härav följer att laglighetsövervakarens beslut kan ha en mycket stor betydelse för polisens verksamhet, till åtskillnad från vad som är fallet med många andra förvaltnings- och rättsskipningsområden där domstolsavgöranden spelar en mera framträdande roll.

Påståenden om att polisen begått allvarliga övergrepp, t.ex. regelrätt misshandel, leder uppenbarligen i stor utsträckning direkt till normal förundersökning. Sådana påståenden förekommer nämligen sällan i klagomålen. Det är tänkbart att medborgarna i fall som de uppfattar som flagranta direkt gör brottsanmälan, vilket innebär att en åklagare avgör frågan om förundersökning. Detta är i och för sig motiverat också med tanke på laglighetskontrollen. Årligen kommer det in 500–700 anmälningar om s.k. polisbrott. Undersökningen leds i sådana fall av allmänna åklagaren.

Merparten av de klagomål mot polisen som kommer in till justitieombudsmannen gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. I typfallet hävdar klaganden att förundersökningen varit bristfällig eller att ett beslut om att inte göra förundersökning har varit felaktigt, eller också kritiserar förundersökningen för att ha tagit för lång tid i anspråk. Ofta framgår det att klaganden har den felaktiga uppfattningen att förundersökning är en "subjektiv" rätt, dvs. att polisen gör förundersökning på begäran eller att justitieombudsmannen kan bestämma om saken, t.ex. låta göra en ny förundersökning eller överföra en förundersökning från den lokala polisen till centralkriminalpolisen.

Justitieombudsmannen kan emellertid begära förundersökning eller annars bestämma om saken endast om ärendet faller inom ramen för justitieombudsmannens övervakningsbefogenhet (ärenden som gäller tjänstemän och andra som utför offentliga uppdrag). Justitieombudsmannen kan således inte besluta om

förundersökning av brott som påstås ha blivit begångna av privatpersoner.

Klagomål över tvångsmedel anförs ofta i samband med husrannsakan och olika former av frihetsberövande. Det är inte heller ovanligt att klagomål anförs över en polismanns uppträdande eller över att en polismanns förfarande uppfattats som partiskt.

Utöver klagomålsärenden och ärenden som justitieombudsmannen undersöker på eget initiativ omfattar laglighetskontrollen också inspektioner. Framförallt häradenas polisinsrättningar inspekteras.

Inga oanmälda inspektioner görs utan inspektionerna förbereds genom att inspektörerna rekviderar skriftligt material från polisinsrättningarna, t.ex. utredningar om gripanden och anhållanden samt andra undersökningsrelaterade beslut, utredningar i ärenden som redan länge varit föremål för förundersökning, utredningar om användning av teletvångsmedel osv. Utifrån detta material kan grundligare inspektioner göras. De iakttagelser som görs vid inspektionerna kan t.ex. leda till att justitieombudsmannen på eget initiativ tar upp ett ärende till prövning.

Inspektionsverksamheten och de undersökningar som klagomålen föranleder kompletterar varandra. I samband med polisinsättningen i ett härad inspekteras ofta också den lokala åklagarmyndigheten och/eller tingsrätten, den sistnämnda visserligen endast med avseende på ärenden som gäller teletvångsmedel. På detta sätt får justitieombudsmannen information om hur samarbetet mellan myndigheterna fungerar och kan bilda sig en uppfattning om kvaliteten på myndighetsverksamheten.

Inspektionerna av den polisiära verksamheten följer vissa prioriteringar. Särskilt avseende fästs vid åtgärder som anses vara viktiga med tanke på de grundläggande rättigheterna eller av någon annan orsak. Vidare inspekteras områden där den övriga tillsynen och rättssäkerhetsgarantierna av en eller annan orsak inte är heltäckande, t.ex. för att överklagandemöjligheter saknas. Under verksamhetsåret uppmärksammades vid inspektionerna bl.a. undersökningstiderna, uppföljningen och prioriteringen av ärenden, brottsbekämpningen, tillgången till polisservice i olika delar

av häradet, polisens "synlighet" samt användningen av teletvångsmedel. Inspektionerna inriktades också på undersökningen av brott mot barn och på familjevåld samt på myndighetssamarbetet i dessa ärenden. Inspektionsprogrammet omfattar naturligtvis också frihetsberövades förhållanden, närmast besök på polishäkten.

I det särskild prioriterade området för laglighetsövervakning i fråga om polisen ingår de s.k. teletvångsmedlen och täckoperationer. Dessa behandlas i ett särskilt avsnitt s. 75.

RÄTTSLÄGET INOM FÖRVALTNINGSOMRÅDET

Under verksamhetsåret fortsatte den offentliga debatt om laglighetskontrollen av polisen som börjat redan föregående år. Också frågan om polisförvaltningens resurser har varit föremål för en omfattande offentlig debatt.

Under de senaste åren har lagstiftningen om polisen till stora delar reviderats och polisen har fått tillgång till nya arbetsmetoder som är betydelsefulla också från principiell synpunkt. De biträdande justitieombudsmännen har i olika sammanhang riktat kraftig kritik mot de ständiga ändringarna av t.ex. polislagen och tvångsmedelslagen. Ändringarna ger polisen utökade möjligheter att använda bl.a. teleavlyssning och teleövervakning, vilket i flera sammanhang har konstaterats leda till en svåröverskådlig lagstiftning. De biträdande justitieombudsmännen har t.ex. i sina utlåtanden om olika lagförslag framhållit att polis- och tvångsmedelslagarna samt polisens befogenheter borde ses över i sin helhet.

De biträdande justitieombudsmännen har redan i flera år ansett det vara skäl att utveckla lagstiftningen om polishäkten (utlåtande om förslaget till s.k. häkteslag, JO:s berättelse 2001 s. 128). Under verksamhetsåret avlät regeringen en proposition med förslag till lag om behandlingen av personer i förvar hos polisen samt till lag om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 90/2005 rd).

STÄLLNINGSTAGANDEN I LAGSTIFTNINGSFRÅGOR

BJO Rautio hördes i riksdagens förvaltningsutskott med anledning av regeringens proposition RP 266/2004 rd med förslag till lag om ändring av polislagen och till vissa lagar som har samband med den (1079/5/05). BJO kritiserade den föreslagna bestämmelsen om polisens tystnadsplikt med beaktande av den utveckling som lagstiftningen om skyddet för privatliv och om offentlighetsprincipen har undergått efter att polislagen stiftades.

BJO påtalade också problemen med att polisen i vissa fall har fullständig tystnadsplikt, t.ex. i fall där det varit nödvändigt att i ett tidigt skede avsluta förundersökningen av en grundlös anivelse och polisen hänvisat till sin rätt att inte avslöja vem som gjort "angivelsen". De lagändringar som avses i den nämnda regeringspropositionen behandlas också i berättelsens avsnitt om teletvångsmedel och täckoperationer (s. 75).

BJO Rautio gav justitieministeriet ett utlåtande om täckoperationsarbetsgruppens betänkande och om betänkandets förslag till lagstiftning om anonym bevisning och polisens rätt att i en täckoperation delta i brottslig verksamhet (dnr 1638/5/05* s. 102). BJO förhöll sig kritiskt till förslaget om anonym bevisning och konstaterade att starka och principiellt viktiga argument kan anföras mot förslaget. En övergång till det föreslagna systemet skulle kräva övertygande motiveringar, något som enligt BJO:s åsikt inte framfördes i betänkandet. BJO konstaterade att det är fråga om ett viktigt principiellt avgörande som kan få mera omfattande konsekvenser än de som framgår av betänkandet.

BJO konstaterade att frågan om polisens rätt att begå brott är i princip är ännu allvarligare än frågan om anonym bevisning – ett sådant systems godtagbarhet är å andra sidan väsentligen beroende av vilken typ av brott som avses. BJO ansåg betänkandet till denna del vara problematiskt, bl.a. för att det enligt hans åsikt inte tillräckligt utförligt anger i vilka situationer polisen kan tänkas behöva begå brott. Enligt BJO:s åsikt kan man fråga sig om verksamhet av det slag som föreslås i betänkandet är förenlig med den ståndpunkt

som riksdagens grundlagsutskott framför i sitt utlåtande (GrUU 5/1999 rd), dvs. att täckoperationer inte bör företas om det inte finns tillräckliga garantier för de deltagande polismännens säkerhet.

BJO Lindstedt gav riksdagens grundlagsutskott ett utlåtande om regeringens proposition RP 90/2005 rd med förslag till lag om behandlingen av personer i förvar hos polisen samt till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den (3051/5/05*). BJO konstaterade att grundlagens 7 § 3 mom. förutsätter att frihetsberövade personers rättigheter tryggas genom lag. BJO ansåg det vara viktigt att i lagen intas så noggranna bestämmelser som möjligt dels om frihetsberövade personers rättigheter och dels om myndigheternas skyldigheter mot personer i förvar hos polisen.

BJO ansåg att s.k. distansövervakning är förenad med vissa problem som inte på ett övertygande sätt behandlas i förslaget eller dess motivering. BJO underströk i sitt utlåtande bl.a. utbildningens betydelse för konstaterande av om personer som tagits i förvar är i behov av vård, vilket vore av största vikt för förebyggande av dödsfall i häkte.

Inspektionsverksamhet

Under verksamhetsåret inspekterades tre små och medelstora polisinskriftningar i häraderna Haukipudas, Enare-Utsjoki och Forssa. Under inspektionen av inrikesministeriets polisavdelning diskuterades aktuella teman i samband med polisverksamhet. Inspektionen av centralkriminalpolisen inriktades framförallt på teletvångsmedel och täckoperationer. Dessutom inspekterades centralkriminalpolisens enhet i Uleåborg och rörliga polisens enhet i norra Finland.

Inspektionerna av polishäktet i Uleåborgs härad och Tölö tillnyskriftningsstation i Helsingfors inriktades på förhållandena för personer som tagits i förvar. Syftet med inspektionen av polishäktet i Uleåborg var att ta reda på hur den s.k. distansövervakningen fungerade. Från Uleåborgs polisinskriftning kameraövervakades häktena i Pudasjärvi och Taivalkoski samt i en nära framtid också häktet i Kuusamo.

Ett standartema för inspektionerna var förundersökningstiderna. Under inspektionen av polisinsättningen i Enare-Utsjoki härad kunde det konstateras att åtalsrätten i ett antal ärenden hade preskriberats medan förundersökningen pågick. Eftersom det enligt BJO Lindstedts uppfattning fanns skäl att misstänka försummelse av tjänsteplikt förordnande han om förundersökning i ärendet. Under inspektionen av polisinsättningen i Haukipudas härad kunde det konstateras att undersökningen i flera ärenden som föreföll vara relativt enkla hade pågått över två år. BJO Rautio beslöt följa upp dessa förundersökningar.

Under inspektionen av centralkriminalpolisen framgick det att den interna laglighetskontrollen hade ägnats särskild uppmärksamhet. Centralkriminalpolisen utfärdade 1.11.2005 en intern föreskrift om laglighetskontroll inom centralkriminalpolisen. Föreskriften baserades på 30 § i reglementet för centralkriminalpolisen samt på inrikesministeriets direktiv om polisens interna laglighetskontroll.

Centralkriminalpolisen hade också färdigställt en inspektionsberättelse för år 2005. I berättelsen behandlas bl.a. inspektionerna under året och redogörs för den betydelse som det s.k. SALPA-systemet haft för övervakningen. I inspektionsberättelsen redogörs också för tolkningsproblem i fråga om polis- och tvångsmedelslagstiftningen, för gamla oavslutade ärenden samt för vissa andra intressanta frågor. Polisens personregister är ett av de områden som den interna laglighetskontrollen inriktas på.

Övriga iakttagelser vid inspektionerna, se avsnittet Teltvångsmedel och täckoperationer (s. 79).

INSPEKTIONER INOM POLISFÖRVALTNINGEN 2005

Inrikesministeriets polisavdelning	14.3.2005
Centralkriminalpolisen, Uleåborgsenheten	27.4.2005
Rörliga polisen, enheten i norra Finland	27.4.2005
Uleåborgs härad, polishäktet	27.4.2005
Haukipudas härad, polisinsättningen	27.4.2005
Helsingfors härad, tillnyktringsstationen i Tölö	6.7.2005
Enare-Utsjoki härad, polisinsättningen	27.9.2005
Centralkriminalpolisen	24.11.2005
Forssa härad, polisinsättningen	15.12.2005

Avgöranden

UNDERSÖKNING AV ETT ÄRENDE OM GROVT SPIONERI

Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka lagligheten i skyddspolisens förfarande i samband med undersökningen av ett brottmål som gällde honom. Han bad också justitieombudsmannen undersöka om myndigheterna handlade lagenligt då de lämnade ut uppgifter om brottsmisstankarna mot honom på ett sådant sätt att de kom ut i offentligheten.

Förundersökning med anledning av misstanke om brott

JO Paunio ansåg att skyddspolisens inte förfor lagstridigt i samband med den förundersökning som klaganden avsåg. Tröskeln för förundersökning med anledning av grovt spioneri hade överskridits med klar marginal. Däremot fanns det aldrig något starkt stöd för

misstanken om att uttryckligen klaganden gjort sig skyldig till brott. Lagen förutsätter emellertid inte starka misstankar för att en person skall kunna förhöras såsom misstänkt. Av utredningarna drog JO den slutsatsen att skyddspolisen inte hade åsidosatt klagandens rättssäkerhet eller i oskäligt hög grad betonat intresset för att brottet blev utrett då den förhörde honom som misstänkt för grovt spioneri.

JO ansåg det inte heller vara en ogrundad eller godtycklig bedömning att brottsmisstanken mot klaganden delvis kvarstod under förundersökningen även om den försvagades. Undersökningsledaren hade sålunda inte överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt då han också för klagandens vidkommande överförde målet till åtalsprövning. Vidare konstaterade JO att även om förundersökningen från klagandens synpunkt pågick länge, hade den med beaktande av ärendets art och omfattning inte fördröjts på ett sätt som gav anledning till kritik.

JO framställde emellertid att statsrådet överväger att i lagen ta in bestämmelser om under vilka förutsättningar en person kan behandlas som misstänkt. För närvarande föreskrivs i lagen endast under vilka förutsättningar förundersökning skall inledas, däremot inte när en person kan behandlas såsom misstänkt.

Orsaken till att brottsmisstanken läckte ut till offentligheten

JO såg allvarligt på att det allmänna inte hade kunnat skydda klaganden från förtida och stämplande offentlighet. Lagstiftningens utgångspunkt är den att uppgiften om att förundersökning inletts mot klaganden var sekretessbelagd och sålunda enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) inte borde ha kommit ut i offentligheten så som nu skedde, dvs. medan förundersökningen ännu pågick.

JO underströk betydelsen av oskuldspresumptionen och vikten av att minimera eventuellt oåterkalleliga skadliga konsekvenser av förtida offentliggörande av brottsmisstankar. Skyddsbehovet är störst i undersökningens inledningsskede, då uppgifterna om händel-

seförloppet i allmänhet är okontrollerade och risken för grundlöst stämplande och illa underbyggd publicitet som störst.

JO bad centralkriminalpolisen undersöka hur uppgifterna om brottsmisstankarna hade läckt ut i offentligheten. Detta förblev emellertid outrett. På basis av vad som framkommit vid förundersökningen ansåg JO att den numera pensionerade överinspektör vid skyddspolisen som hade misstänkts för brott mot tjänstestämpling, inte hade gjort sig skyldig till detta brott. Det förelåg aldrig någon misstanke om att överinspektören läckt uppgifterna till medierna.

Sekretessbeläggning av uppgifter om förundersökning

Uppgifter om brottsmisstankar kan ibland lämnas ut lagligt. Enligt lag får sådana uppgifter lämnas ut om det finns något i offentlighetslagen angivet vägande skäl, även om utlämnandet skulle skada den misstänkta. Varje enskilt fall måste bedömas självständigt. Uppgifter kan sålunda lämnas ut till en annan myndighet och t.o.m. till en privatperson även om de fortfarande är sekretessbelagda t.ex. i förhållande till offentligheten. I förundersökningslagen föreskrivs uttryckligen om utlämnande av information till offentligheten, vilket det inte var fråga om i detta fall.

Skyddspolisen lämnat ut information om fallet till republikens president Tarja Halonen, till före presidenten Martti Ahtisaari, till några ministrar och till vissa tjänstemän. Enligt JO:s åsikt handlade skyddspolisen inte lagstridigt i detta avseende. Det framkom inte heller något lagstridigt förfarande i samband med skyddspolisens egentliga information om förundersökningen.

Också Centerpartiets dåvarande ordförande Esko Aho informerades om brottsmisstanken. Beslutet att informera Aho fattades på initiativ av skyddspolischefen av dåvarande statsministern Paavo Lipponen och inrikesministern Ville Itälä.

JO ansåg att dessa inte överskred sin prövningsrätt i egenskap av ministrar då de ansåg att det förelåg vägande skäl att informera Aho, även om klaganden

kunde antas lida skada av detta. Enligt JO kan ett sådant vägande skäl som avses i offentlighetslagen föreligga bl.a. då syftet är att trygga det politiska systemets störningsfria funktion. Å andra sidan fanns det anledning att noggrant överväga huruvida uppgifterna kunde lämnas till en person som inte omfattades av tystnadsplikten, särskilt med beaktande av brottsmisstankens allvarlighet och uppgifternas synnerligen känsliga karaktär.

JO:s utredning gav inte vid handen att informationen till Aho skulle ha haft något samband med att uppgiften om brottsmisstanken kom ut i offentligheten.

Även från den förundersökning som inleddes på begäran av JO kom sekretessbelagda uppgifter ut i offentligheten i förtid. Sådana läckor har förekommit också i andra fall. I samband med laglighetskontrollen har också polisen framhållit att massmedierna rätt snabbt förefaller få tillgång till innehållet i brottanmälningar som av en eller annan anledning intresserar allmänheten, om uppgifterna lagras i polisens datasystem och inga särskilda åtgärder vidtas för att skydda dem.

JO ansåg det sålunda vara motiverat att utreda vilka åtgärder som kan vidtas för att förebygga olaglig spridning av sekretessbelagda uppgifter. Samtidigt gjorde hon en framställning till statsrådet om precisering av polislagens sekretessbestämmelser. Behandlingen av dessa ärenden pågår fortfarande.

JO Paunios beslut 3.2.2005, dnr 1585/4/03*
(föredragande Juha Haapamäki)

Till samma ärende hänför sig klagomålet 392/4/04* om inrikesministerns uttalanden i offentligheten. JO Paunio konstaterade i sitt beslut att inrikesministern – liksom ministrarna över huvud taget – har rätt men också skyldighet att i offentligheten yttra sig om sin underlydande förvaltning. Utgångspunkten är härvid att ministern har samma yttrandefrihet enligt grundlagens 12 § som andra personer. Av ministerns ställning och av karaktären av ministeruppgifterna följer emellertid att ministerns yttrandefrihet *de facto* i vissa avseenden är mera begränsad än enskilda medborgares. Också tystnadsplikten kan begränsa ministerns möjligheter att yttra sig om ärenden i offentligheten.

Enligt JO:s åsikt får man av intervjun med inrikesministern inte den uppfattningen att han ansett att den person som förundersökningen avsåg och som sedermera undgick åtal gjort sig skyldig till brott. Inrikesministerns yttrande stred sålunda inte mot oskuldspresumptionen. Hans förfarande måste emellertid bedömas också med avseende på sakligheten och opartiskheten. Enligt grundlagens 10 § skyddas den personliga hedern och enligt grundlagens 22 § skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt JO:s åsikt kan vissa av ministerns yttranden som kritiserats i klagomålet anses vara i någon mån oöverlagda, men det är fråga om enskilda yttranden. JO meddelade inrikesministern sina synpunkter för kännedom.

FRIHETSBERÖVADES RÄTTIGHETER OCH FÖRHÅLLANDEN

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman skall justitieombudsmannen särskilt övervaka behandlingen av frihetsberövade personer och deras förhållanden. Grunderna för frihetsberövande och behandlingen av frihetsberövade personer är relativt vanliga orsaker till klagomål. Vid inspektionerna uppmärksammar justitieombudsmannen särskilt frihetsberövades förhållanden och kan besluta undersöka sådana fall på eget initiativ. Ett stort antal personer som av olika orsaker har berövats sin frihet hålls i förvar i polisens lokaler. Frihetsberövandena pågår allt från några timmar till flera månader.

I samband med laglighetskontrollen har det ofta framhållits att polishäktena inte är utrustade för långvarigt boende och att rannsakningsfångarna så snabbt som möjligt bör överföras till fängelse. Enligt den nya häktningslagen (768/2005, i kraft 1.10.2006) får den som häktats för ett brott inte hållas i polisens förvaringslokal längre än fyra veckor, om det inte finns särskilt vägande skäl till detta.

Mathållningen i polishäktet och belysningen i cellerna

En klagande berättade bl.a. att han blivit utan lunch två dagar och utan morgonmål tre dagar då han gripits och hållits i Vanda polishäkte. Endast rannsakningsfångarna hade fått morgonmål. Dessutom hölls cellen upplyst nattetid.

BJO Lindstedt höll med om att mathållningen var bristfällig. Klaganden borde enligt inrikesministeriets anvisning ha fått tre måltider per dygn då frihetsberövandet pågick över 12 timmar. BJO ansåg det å andra sidan över huvud taget vara rekommendabelt att också personer som berövas friheten kortare tider erbjuds måltider (särskilt då frihetsberövandet pågår närmare 12 timmar). BJO ansåg också att praxisen vid Vanda polishäkte var felaktig såtillvida anhållna inte serverades morgonmål. BJO konstaterade att det med beaktande av förundersökningslagens 24 § inte kunde anses vara tillräckligt med två måltider per dygn, eftersom de mellanliggande tiderna blev oskäligt långa.

Vad beträffar belysningen i klagandens cell föreföll det vara praxis vid Vanda polishäkte att cellerna i regel hölls upplysta dygnet runt och att belysningen släcktes endast på begäran. Polischefen i Vanda konstaterade att man sedermera ändrat förfarandet i enlighet med inrikesministeriets anvisningar, vilket innebär att belysningen släcks om den frihetsberövade inte önskar något annat.

Enligt BJO:s uppfattning var den praxis som iaktogs i polishäktet vid tidpunkten för klagomålet i fråga om cellbelysningen stridande mot anvisningarna om behandlingen av anhållna. Det är över huvud taget uppenbart att förfarandet att "automatiskt" hålla cellerna upplysta inte tryggar de frihetsberövades möjligheter till vila.

BJO Lindstedts beslut 22.12.2005, dnr 2424/4/04
(föredragande Kristian Holman)

En frihetsberövad persons rätt att underrätta sina anhöriga

Klaganden hade gripits i Vanda såsom misstänkt för våldtäkt (misstanken visade sig sedermera vara obefogad). Från Vanda fördes den misstänkte till polisinsrättningen i Salo som låg närmast platsen för det misstänkta brottet, bl.a. för identifiering. Klaganden uppgav att han inte medan han befann sig på polisinsrättningen i Vanda härad tilläts underrätta sin sambo eller familj om det inträffade och att inte heller någon från polisen hade underrättat hans sambo eller familj. Efter att klaganden transporterats till Salo fick han fortfarande inte kontakta någon.

BJO Rautio ansåg i sitt beslut att polisen alltid bör fråga en gripen eller anhållen person om han vill att en anhörig eller någon annan närstående person skall underrättas, om det inte finns någon i lag angiven grund för att skjuta fram underrättelsen. Den som gripits eller anhållits skall inte på eget initiativ behöva be om att anhöriga eller andra närstående personer underrättas.

BJO Rautios beslut 24.5.2005, dnr 2335/4/03*
(föredragande Mikko Eteläpää)

Också BJO Rautios klagomålsavgörande 1950/4/04 gällde ett fall där det var fråga om att kontakta anhöriga. Klaganden som gripits och förts till polisinsrättningen i Vanda härad för att nyktra till ville själv ringa hem för att meddela att han tagits i förvar. Med hänvisning till säkerhetsskäl tillät man honom emellertid inte använda telefon. Klaganden hade belagts med handfängsel på grund av sitt sinness tillstånd och aggressiva uppträdande.

BJO konstaterade att polisen inte handlade felaktigt när den av säkerhetsskäl vägrade låta klaganden ringa hem. BJO ansåg emellertid att polisen på klagandens begäran borde ha kontaktat klagandens anhöriga eftersom det inte fanns något lagligt hinder för ett sådant meddelande och begäran inte kunde anses vara uppenbart ogrundad. BJO meddelade för kännedom den polisman sin uppfattning som svarade för att klaganden hölls i förvar.

Innehav av en radioapparat

Avgörandet 1492/4/04 gällde en rannsakningsfånges rätt att i polishäktet använda sin egen radio. BJO Rautio ansåg att polisinsrättningen i Björneborgs härad hade överskridit sin prövningsrätt enligt lagen om rannsakningsfångelse då den förbjöd rannsakningsfångar att innehålla egna radioapparater i Björneborgs polishäkte. BJO meddelade för framtiden polisinsrättningen i Björneborgs härad sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

Seinäjäki polisinsrättnings lokaler

I samband med BJO Rautios inspektion av polisinsrättningen i Seinäjäki härad 8.10.2004 framgick det att lokalerna i väsentliga avseenden inte motsvarade polisinsrättningens behov. Framförallt kunde det ifrågasättas om förvaringsförhållandena för frihetsberövade personer tryggade skyddet för privatlivet. BJO beslöt ta upp ärendet till prövning på eget initiativ.

De frihetsberövade hade möjlighet till daglig utomhusvistelse på polisinsrättningens öppna oinhägnade bakgård som också fungerade som parkeringsområde för personalens fordon. Området var beläget invid en livligt trafikerad väg och inom synhåll för en närbelägen läroanstalt. De frihetsberövade fick i allmänhet träffa sina biträden och andra i ett allmänt utrymme vid korridoren till förvaringslokalerna samt i vissa fall inne i sin cell. De frihetsberövade fördes till och från förvaringslokalerna genom ett utrymme som var öppet för allmänheten. Isoleringen av rannsakningsfångarna var bristfällig.

BJO Lindstedt konstaterade i sitt avgörande att det från laglighetskontrollens synpunkt anses att lagstridigheter inte kan berättigas med hänvisning till att myndigheterna inte har råd att upprätthålla lagenliga förhållanden. Det kan sålunda inte heller godtas att Seinäjäki polisinsrättnings lokaler delvis är olämpliga för sitt ändamål.

Den utredning som inkom i ärendet tydde emellertid på att Seinäjäki polisinsrättning själv kunde vidta vissa åtgärder för förbättra att förhållandena för förvaring

av frihetsberövade personer. En annan möjlighet var att förvaringen av frihetsberövade sköttes av en polisinsrättning som klarade av uppgiften så som lagen om rannsakningsfångelse och inrikesministeriets föreskrifter förutsätter.

BJO bad inrikesministeriets polisavdelning senast 29.9.2006 meddela vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra Seinäjäki polisinsrättnings lokaler.

BJO Lindstedts beslut 28.11.2005, dnr 2769/2/04* (föredragande Kristian Holman)

FÖRUNDERÖKNINGSTIDER

Utdragna förundersökningar är en mycket vanlig orsak till klagomål. Långa förundersökningstider är ett problem dels för parterna i enskilda mål, dels också för hela det straffrättsliga systemets funktion och trovärdighet.

Både utredarna och förundersökningsledaren svarar i enskilda fall för att förundersökningen utförs på behörigt sätt. De måste emellertid ha rimliga möjligheter att sköta sina uppgifter. Problemet kan sålunda ses både som en arbetsledningsfråga och som en resursfråga. Sett ur detta perspektiv kan ansvaret för långa förundersökningar läggas på högre instanser än undersökningsledaren.

Finska staten har fått flera fällande domar av Europeiska människorättsdomstolen i mål som gällt oskäligt långa rättegångar. Enligt människorättsdomstolens ståndpunkt utgör också förundersökningen en del av rättegången i brottmål.

Inledande av förundersökning

En klagande berättade att han år 2001 gjorde en brottanmälan till polisen om att han blivit misshandlad. Polisinsrättningen i Villmanstrands härad tog emot brottanmälan. Efter att inte ha hört någonting om saken på över tre år klagade misshandelsoffret hos justitieombudsmannen.

Som orsak till att förundersökningen dragit ut på tiden nämndes i polisens utredning bl.a. polisinrättningens svåra arbetssituation samt prioriteringen mellan olika uppgifter.

BJO Rautio ansåg att det var fråga om ett från straffrättslig synpunkt enkelt brottmål som kunde ha undersökts utan några särskilt omfattande åtgärder. Polisen kände från första början till den misstänktes identitet. Med beaktande av de uppgifter som framgick av anmälan föreföll det sålunda som om förundersökningen inte skulle ha förutsatt mycket mera än att parterna förhördes samt att den skada som målsäganden lidit utreddes. Ingenting hade emellertid gjorts i ärendet efter att målsäganden hörts i samband med mottagandet av anmälan samt efter det läkarintyg och den fotobilaga som inkom i undersökningens inledningsskede. Den person som klaganden utpekade som misstänkt förhördes först ca tre år och åtta månader efter händelsen.

BJO ansåg att klagandens brottsanmälan inte hade lett till att tillräckliga förundersökningsåtgärder utan onödigt dröjsmål vidtogs i enlighet med förundersökningslagens 6 §. Förundersökningen hade först i början av år 2005 fortsatts med förhör av den misstänkte. Detta förefaller emellertid uteslutande ha berott på att klaganden vänt sig till riksdagens justitieombudsman.

BJO gav de ansvariga, dvs. den kriminalöverkommissarie och den tillförordnade kriminalkommissarie som varit undersökningsledare samt den kriminalöverkonstapel som varit huvudutredare i ärendet, en anmärkning för att de vid förundersökningen med anledning av klagandens brottsanmälan handlat i strid med förundersökningslagens 6 § och statstjänstemannalagens 14 § 1 mom.

BJO Rautios beslut 11.8.2005, dnr 173/4/05*
(föredragande Kristian Holman)

Förutsättningarna för avbrytande av förundersökning

En klagande ansåg att polismyndigheterna i Helsingfors härad hade förfarit lagstridigt då de försummat att göra förundersökning av ett misshandelsbrott mot honom. Klaganden berättade att ingen förundersökning över huvud taget hade inletts ännu då han dateerade sitt klagomål.

Av de utredningar som inkom från polisen framgick att förundersökning i ärendet hade inletts omedelbart då polisen anlände till platsen för händelsen, eftersom redan de inledande samtalen med parterna gav anledning att misstänka att ett brott blivit begånget. I ärendet hade emellertid inte hållits sådana egentliga förhör som avses i förundersökningslagen, utan undersökningsledaren beslöt avbryta förundersökningen.

BJO Rautio konstaterade att det i förundersökningslagen inte föreskrivs när och under vilka förutsättningar en förundersökning kan avbrytas. I polisens praxis är det relativt vanligt att förundersökningar avbryts och även i den juridiska litteraturen rekommenderas detta förfarande i vissa fall. I allmänhet fattas beslut om att avbryta en förundersökning när det visar sig att förundersökningen av något godtagbart skäl inte kan slutföras inom en rimlig tid.

Det är då oftast fråga om avsaknad av tillräckligt bevismaterial för att slutföra undersökningen eller överföra målet till en åklagare för prövning och om att nytt bevismaterial inte är att vänta. Att förundersökningen avbryts innebär inte att den läggs ner eller avslutas på det sätt som avses i förundersökningslagen. Undersökningen kan fortsättas ända tills åtalsrätten för brottet preskriberas. Beslut om att avbryta en förundersökning fattas sålunda i första hand av ändamålsenlighetsskäl och polisen har omfattande prövningsrätt i detta avseende.

Det är emellertid klart att avbrytandet måste baseras på godtagbara skäl. Vid bedömningen av frågan om när ett avbrytande kan komma i fråga måste man enligt BJO:s uppfattning bl.a. beakta hur sannolikt det är att ny utredning i ärendet ännu kan inhämtas, hur mycket arbete detta förutsätter och när utredningen even-

tuellt kan fås. En omständighet som är av betydelse för avgörandet är också det misstänkta brottets art. Vid fastställandet av tröskeln för avbrytandet kan man beakta också synpunkter som har att göra med prioriteringen mellan olika uppgifter. Vid allvarliga brott, i synnerhet brott mot liv och hälsa, är det skäl att driva det aktiva undersökningsskedet längre än när det är fråga om t.ex. smärre egendomsbrott.

Polisen hade i detta fall inte förhört målsäganden och vittnen utan nöjt sig med inledande samtal och undersökningar på brottsplatsen. Dessutom hade polisinsatsernas undersökningssekreterare genom telefonsamtal försökt ta reda på eventuella vittnens iakttagelser om händelseförloppet.

Enligt BJO:s åsikt bör registreringen av eventuella vittnens iakttagelser inte lämnas beroende enbart av preliminära samtal eller andra formfria åtgärder, utan med tanke på bevisvärdet bör sådana iakttagelser registreras så snabbt och noggrant som möjligt samt med iakttagande av förundersökningslagens formkrav. I detta fall förefaller det visserligen inte ha funnits vittnen till den egentliga misshandeln och inte heller det föregående tillgreppsbrottet förefaller det längre vara möjligt att utreda så att gärningsmannen kan identifieras. Däremot kunde ett förhör med målsäganden, dvs. klaganden, eventuellt ha tillfört ny utredning i ärendet. Dessutom skulle ett sådant förhör ha bidragit till att skingra klagandens ovisshet om hur straffprocessen framskred.

BJO ansåg det med tanke på brottsbekämpningen och förverkligandet av straffansvaret vara problematiskt om förundersökningen avbryts efter att enbart inledande undersökningsåtgärder vidtagits, när det gäller denna typ av våldsbrott som i fråga om sina konsekvenser måste anses vara allvarliga. Eftersom det i detta fall kunde anses vara tolkbart om förhör eventuellt skulle ha bidragit till utredningen av brottet, ansåg BJO att det från laglighetskontrollens synpunkt räckte att han för framtiden meddelade Helsingfors polisinsatser sin uppfattning om vilka synpunkter som skall beaktas vid avbrytande av en förundersökning.

BJO Rautios beslut 13.1.2005, dnr 626/4/03*
(föredragande Kristian Holman)

En klagande anförde i sitt klagomål att han på grund av brottsmisstankar mot honom bl.a. varit häktad år 1998 men att ärendet fortfarande var avgjort efter sex år och att han fortfarande formellt var misstänkt för brottet.

BJO Rautio konstaterade bl.a. att bestämmelserna om preskription av åtalsrätt tidsmässigt begränsar möjligheterna att förverkliga straffrättsligt ansvar. Först efter att preskriptionstiden har gått ut är ett ärende slutbehandlat i fråga om straffansvaret. Denna utgångspunkt är förstälilig med beaktande av brottsoffrets intresse och över huvud taget det allmänna intresset för att brottet utreds. Man kan å andra sidan fråga sig om det kan anses vara tillfredsställande att outredda ärenden formellt är föremål för utredning ända tills åtalsrätten preskriberats, vilket innebär att den som en gång blivit misstänkt eventuellt kommer att ha denna status i decennier.

Det är skäl att överväga att i förundersökningslagen ta in bestämmelser om avbrytande av förundersökning – bl.a. om förutsättningarna för och konsekvenserna av en sådan åtgärd. Avbrytande av förundersökning är en mycket vanlig åtgärd som har en stor faktisk betydelse för parterna i ett brottmål. BJO meddelade inrikesministeriet sina synpunkter för vidtagande av eventuella åtgärder.

BJO Rautios beslut 31.5.2005, dnr 369/4/04
(föredragande Juha Haapamäki)

Ålands polismyndighets behandlingstider

Under de senaste åren har det i samband med laglighetskontrollen uppdagats problem som gäller Ålands polismyndighets verksamhet. BJO Rautio har på eget initiativ beslutat undersöka bl.a. hur övervakningen av den polisverksamhet som landskapet Åland själv sköter är organiserad, hur övervakningen fungerar i praktiken samt om det förekommit problem i samband med behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket. Dessutom har BJO tagit reda på förundersökningstiderna och om det förekommit att brott preskriberats under pågående förundersökning.

I samband med ett tidigare klagomål som gällde situationen vid Ålands polismyndighet meddelade Ålands landskapsregering i slutet av år 2002 att åtgärder vidtagits för att förbättra arbetssituationen inom polisdistriktet bl.a. genom utbildning i ledarskap, genom delegering av arbetsuppgifter samt genom rationalisering av arbetsmetoderna. Det oaktat fanns det fortfarande ett betydande antal mål som varit anhängiga redan länge och dessutom hade Ålands polismyndighet i fyra klagomålsärenden underlåtit att inom utsett tid inkomma med utredningar som BJO bett om.

BJO ansåg att situationen fortfarande kunde anses vara synnerligen otillfredsställande. De åtgärder som landskapsregeringen nämnde hade inte lett till några egentliga resultat.

Enligt BJO:s åsikt var det i detta skede inte möjligt att på basis av de utredningar som inkommit göra någon ytterligare bedömning av polismästarens ämbetsåtgärder. BJO anser emellertid att situationen inte är tillfredsställande och han följer fortsättningsvis hur situationen utvecklas. Utöver polismästarens förfarande blir det fråga om att bedöma också om Ålands landskapsregering har försummat att vidta åtgärder för att rätta till situationen.

BJO Rautios beslut 29.9.2005, dnr 1567/2/03*
(föredragande Mikko Sarja)

Det var fråga om förundersökningstiderna också i BJO Rautios avgöranden dnr 553/4/03*, 1525/2/04, 2236/4/03* och 647/4/04 och i BJO Lindstedts avgörande dnr 2767/2/05.

HUSRANNSAKAN

Ett stort antal klagomål gäller husrannsakan. Orsaken är sannolikt att husrannsakan uppenbarligen ofta ses som ett ingrepp i det starka rättsliga intresse som är förenat med skyddet för privatlivet. I klagomålen ifrågasätts i allmänhet förutsättningarna för husrannsakan. Klagomålen gäller ofta också rätten att vara närvarande vid husrannsakan. Genom den ändring av tvångsmedelslagen som trädde i kraft 1.1.2004 lindrades förutsättningarna för husrannsakan i någon

mån. Detta har emellertid inte kommit till synes i klagomålen, t.ex. på så sätt att förrättningarna oftare skulle kritiseras på grund av bristande förutsättningar. Genom klagomålen har framkommit vissa problem när det gäller förutsättningarna för husrannsakan i sådana fall då förrättningen har baserats på narkotikainnehav och därav följande brottsmisstanke.

Förutsättningarna för husrannsakan

En klagande misstänktes för straffbart bruk av narkotika som uppdagades då klaganden återvände till fängelset efter en s.k. fängspermission. En brottsanmälan gjordes till polisinspektionen i Joensuu härad. En handräckningsbegäran om förundersökning riktades till polismyndigheterna i Lahtis, som var klagandens bostadsort. Dessa ombads göra husrannsakan i klagandens bostad samt delge klaganden ett straffanspråk för straffbart bruk av narkotika.

Polismyndigheterna i Lahtis gjorde husrannsakan i klagandens bostad ca två månader efter att det straffbara bruket av narkotika uppdagats. Efter att ingenting påträffats vid husrannsakan delgavs klaganden ett straffanspråk.

BJO Rautio konstaterade i sitt beslut att en förutsättning för husrannsakan enligt tvångsmedelslagen är att det finns skäl att misstänka ett brott som överskrider tröskeln för husrannsakan samt att husrannsakan företas för att eftersöka föremål som skall tas i beslag eller annars för att utreda omständigheter som kan ha betydelse för utredning av brottet. I det aktuella fallet kunde man ställa frågan om husrannsakan gjorts för att utreda det uppdagade straffbara bruket av narkotiska eller om det var fråga om utredning av ett eventuellt nytt narkotikabrott (eller straffbart bruk av narkotika).

Närmare två månader hade förflutit från det misstänkta brottet till tidpunkten för husrannsakan. Grunderna för husrannsakan var sålunda till denna del relativt vaga. Det föreföll som om husrannsakan närmast gjorts i spanings syfte, utan konkret misstanke om något annat brott än det tidigare begångna straffbara bruket av narkotika. BJO ansåg sålunda att grunder-

na för husrannsakan kunde kritiseras och meddelade den ansvariga kommissarien sin uppfattning om förutsättningarna för husrannsakan.

BJO Rautios beslut 9.9.2005, dnr 772/4/04*
(föredragande Kristian Holman)

BJO Rautio uppmärksammade i sitt beslut 2762/4/03* för framtiden en kriminalkommissarie på förutsättningarna för husrannsakan och på vikten av att beakta proportionalitetsprincipen i ett fall där husrannsakan i samband med undersökningen av ett narkotikabrott hade gjorts på klagandens arbetsplats. I ärendet hade lagts fram tämligen stark utredning om att klaganden försökt skaffa två ecstasytabletter utan att emellertid lyckas.

BJO konstaterade att det med beaktande av proportionalitetsprincipen kunde ifrågasättas om en husrannsakan var en lämplig åtgärd för att utreda detta tämligen lindriga brott. Polisen motiverade husrannsakan med strävan att utreda om klaganden varit delaktig i ett grövre narkotikabrott. Polisen hade inga konkreta bevis som tydde på att klaganden hade något att göra med detta brott. Enligt BJO:s föreföll det sålunda som om husrannsakan företagits närmast i spanings-syfte. BJO ansåg att grunderna för husrannsakan i detta fall kunde kritiseras.

Husrannsakan i en bostad som inte tillhörde den misstänkte

En klagande misstänktes för narkotikabrott. Polisen gjorde husrannsakan i en bostad som tillhörde klagandens far. Det enda "sambandet" mellan klaganden och faderns bostad var att klaganden hade en nyckel till faderns bostad. Polisen hade t.ex. inte gjort några iakttagelser om att klaganden besökt sin fars bostad.

BJO Rautio ansåg att husrannsakan i denna situation kunde kritiseras. Det fanns inga sådana synnerligen giltiga skäl för att anta att föremål som skulle tas i beslag eller annan utredning om brottet kunde fås genom husrannsakan, som avses i tvångsmedelslagens 5 kap. 1 § 2 mom. BJO meddelade för framtiden en överkom-

missarie vid polisinrättningen i Helsingfors härad sin uppfattning om tolkningen av tvångsmedelslagen.

BJO Rautios beslut 7.6.2005, dnr 2505/4/03
(föredragande Mikko Eteläpää)

Förordnande om husrannsakan samt protokoll

BJO Lindstedt uppmärksammade i sitt avgörande 1467/4/05 en kriminalöverkonstapel på att enligt huvudregeln krävs det ett skriftligt förordnande om husrannsakan. Med beaktande av den tid som förflutit mellan brottsanmälan och husrannsakan ansåg BJO att det skulle ha varit motiverat att upprätta ett skriftligt förordnande om husrannsakan innan denna för rättades, eftersom detta åtminstone tidsmässigt skulle ha varit möjligt.

I BJO Rautios beslut 340/4/04 och 341/4/04 var det fråga om att på begäran lämna ut protokoll över husrannsakan. BJO ansåg att ett sådant protokoll i enlighet med tvångsmedelslagens på begäran skall ges till den "hos vilken rannsakan har förrättats", men också till medlemmar i samma familj. Det var fråga om felaktiga anteckningar i ett protokoll över husrannsakan i BJO Lindstedts beslut 1819/4/05.

Husrannsakan i en juridisk byrå

BJO Rautio konstaterade i ett klagomålsavgörande som gällde husrannsakan och beslag i en juridisk byrå att ingen myndighet kunde anses ha förfarit lagstridigt och att polisen polisens förfarande i ärendet i sig var förenligt med vedertagen praxis i Finland. Motiveringarna i polisens beslagsbeslut kunde visserligen i viss mån kritiseras på grund av att de var otydliga, med beaktande av de förutsättningar som Europeiska människorättsdomstolen i sin praxis har uppställt för beslag i advokatbyråer.

Enligt BJO:s åsikt måste frågan om huruvida de rätts-säkerhetsgarantier som är förenade med åtgärder som

ingriper i rättigheter som tryggas i artikel 8 i människorättskonventionen är tillräckliga i ett fall som detta – där frågeställningen enligt BJO:s uppfattning i det närmaste kan jämföras med målet *Sallinen and others v Finland* som vid den aktuella tidpunkten prövades av människorättsdomstolen – lämnas beroende av framtida rättspraxis.

BJO Rautios beslut 6.5.2005, dnr 1995/4/03
(föredragande Pasi Pölönen)

(I sin dom i målet *Sallinen and others v Finland* 27.9.2005 konstaterade Europeiska människorättsdomstolen bl.a. att rannsakan och beslaget hade verkställts utan vederbörliga rättsliga garantier. Även om det fanns en i lagen angiven allmän grund för åtgärderna hade klagandena berövats det minimiskydd som de var berättigade till enligt de rättsstatsprinciperna. Det finns nämligen inga bestämmelser som tillräckligt noggrant definierar under vilka omständigheter rannsakan och beslag kan riktas mot sekretessbelagt material.)

Uppskjutande av beslag

Det var fråga om underlåtelse att göra beslag och om uppskjutande av åtgärder för undersökning av narkotikabrott i ett fall där polisen i samband med en undersökning nattetid gjorde husrannsakan och beslag i en privatbostad men av undersökningstaktiska skäl inte beslagtogs ett hagelgevär och Subutex-tabletter som hittades i bostaden. Hagelgeväret och tabletterna försvann sedermera, med undantag för en halv tablett.

BJO Lindstedt ansåg att lagen inte känner till ett förfarande som i detta fall. Polispraxis har emellertid framförallt när det gäller narkotikabrottslighet utvecklats i en sådan riktning att förundersökning inte inleds separat för varje litet parti. Istället inriktar man sig på att hitta större partier. BJO ansåg det nödvändigt att precisera lagstiftningen i detta avseende. Polisens praxis innebär en uttrycklig avvikelse från den gällande lagens bestämmelse enligt vilken polisen skall göra förundersökning när det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts.

Förfarandet är problematiskt också med beaktande av jämligheten mellan medborgarna, eftersom polisens praxis när det gäller att omedelbart ingripa med anledning av mindre narkotikapartier kan variera mellan olika delar av landet. Det var i ärendet också fråga om felaktigt förfarande såtillvida att bostadens ägare eller innehavare inte hade underrättats om husrannsakan och beslaget och något sådant intyg om beslaget som lagen förutsätter hade inte heller givits.

BJO gav den kriminalkommissarie som varit undersökningsledare samt de äldre kriminalkonstaplar och den kriminalkonstapel som fattat beslutet om husrannsakan en anmärkning.

BJO Lindstedts beslut 29.11.2005, dnr 1166/4/04*
(föredragande Pasi Pölönen)

Det var i samma ärende också fråga om tillämpningsområdet för teleavlyssning. Till denna del refereras avgörandet i avsnittet om teletvångsmedel (s. 81).

BESLUT SOM GÄLLER PERSONLIG FRIHET

Avlägsnande från en fotbollsmatch

Klagandena kritiserade polisen för att ha avlägsnat dem från en fotbollsmatch och gripit dem. De berättade att polisen grundlöst och utan att uppge orsaken hade avlägsnat ett fotbollslags supportrar. Justitieombudsmannen fick sex klagomål som hade samband med fotbollsmatchen i fråga.

Av polisens utredning framgick att ett lakan hade bredds ut över 46 åskådare på läktaren. Under lakanet hade tänts facklor med en bränntemperatur på ca 1 000 celsiusgrader. Detta utgjorde en omedelbar fara för ordningen och säkerheten. Eftersom det var omöjligt att identifiera de personer som tänt facklorna beslöt polisen på begäran av evenemangets säkerhetschef avlägsna hela gruppen från åskådarläktaren.

Enligt BJO Rautios åsikt kunde polisens avgörande försvaras från säkerhetssynpunkt men inte vad beträffar

de tillämpliga lagrummen som förutsätter individuellt ansvar. Enbart den omständigheten att en person hör till ett fotbollslags supportergrupp kan inte anses vara en tillräcklig grund för att avlägsna honom från åskådarläktaren, även om en del av gruppen betar sig på ett sätt som berättigar polisen att avlägsna dem.

Det är i och för sig förståeligt att det i den ifrågavarande situationen inte är möjligt att i detalj utreda varje individs andel i ordningsstörningen. Enligt BJO:s uppfattning framfördes i utredningarna emellertid inte helt övertygande motiveringar för att avlägsna hela supportergruppen från åskådarläktaren. Av utredningen framgick t.ex. inte om det efter att lakanet avlägsnats skulle ha varit möjligt att avvärja faran med lindrigare metoder eller vidta polisiära åtgärder mot de personer som otivelaktigt orsakat fara.

Händelsen väckte frågan om de gällande bestämmelserna i polislagen, lagen om ordningsvakter och lagen om sammankomster i tillräcklig utsträckning beaktar förutsättningarna för avvärjande av sådana hot mot säkerheten som orsakas av grupp beteende av det slag som det var fråga om i detta fall. Utgångspunkten för de nämnda lagarna är individuellt ansvar. Det kan ibland vara synnerligen svårt att hantlera situationer av detta slag inom ramen för de gällande lagarna, eller också kan det blir nödvändigt att tolka lagarna så extensivt att det uppstår problem. Utgångspunkten är emellertid den att bestämmelserna måste tolkas snävt när det är fråga om åtgärder som ingriper i grundlagsenliga rättigheter. BJO sände till denna del sitt beslut till inrikesministeriets polisavdelning för kännedom.

BJO Rautios beslut 6.9.2005, dnr 2542/4/04 m.fl.
(föredragande Kristian Holman)

Förutsättningarna för tagande i förvar

En klagande berättade att han 11.6.2003 var på väg till Helsingfors Olympiastadion för att se på en fotbollsmatch. Då han säkerhetskontrollerades vid stadions port påträffades i hans ryggsäck en två deciliter flaska med myntabrännvin. Klaganden ansåg det vara

omotiverat att han enbart på denna grund hölls två och en halv timme i polishäktet.

Den kommissarie som var fältchef vid evenemanget på Helsingfors Olympiastadion berättade att han gett order om att personer som vid säkerhetskontrollen påträffades med alkohol, eggvapen eller gassprayer i regel skulle tas i förvar med stöd av polislagen eftersom man av erfarenhet visste att dessa ofta inte avlägsnade sig från platsen. Polisen hade fått klara direktiv om att personer som påträffades med alkohol skulle tas i förvar.

En del av de personer som försökte föra in alkohol till stadion föreföll inte vara särskilt berusade. En konsta-pel som befann sig på platsen frågade per telefon fältchefen om ordern gällde också personer som greps enbart på grund av alkoholinnehav. Kommissarien bekräftade att ordern gällde också i sådana fall.

BJO Rautio konstaterade att enligt vad som framgick av utredningen var orsaken till att klaganden tagits i förvar enbart att han haft en brännvinsflaska i sin ryggsäck, inte hans uppförande. BJO var av samma åsikt som polisen om att i synnerhet internationella fotbollsmatcher är synnerligen krävande från ordningssynpunkt. Vårt lands myndigheter har också obestridligen internationell förbundit sig att vidta alla tänkbara åtgärder för att förebygga våld och olämpligt uppträdande i samband med fotbollsmatcher. Polisens verksamhet skall emellertid också i dessa situationer baseras på lag och polisen kan inte heller internationellt förbinda sig att tillämpa andra metoder.

Polisen kan inte på förhand fatta ett sådant "linjebeslut" att alla som försöker ta med sig alkohol till en tillställning skall tas i förvar. Enbart den omständigheten att en person gör sig skyldig till en sammankomst-förseelse (dvs. innehav av alkoholdryck vid en offentlig tillställning i strid med förbud) är inte en sådan grund för tagande i förvar som avses i polislagens 20 § eller i någon annan lag. Polislagens 20 § förutsätter uttryckligen att polisen gör en bedömning i det enskilda fallet.

Enligt BJO:s åsikt skulle det ha krävts en klart mera konkret och specifik orsak som uttryckligen baserades på klagandens uppträdande för att ta denne i förvar i

detta fall. BJO meddelade kommissarien sin uppfattning om dennes förfarande och uppmärksammade honom för framtiden uttryckligen på att ingrepp i den personliga friheten förutsätter omsorgsfullt övervägande i varje enskilt fall.

BJO Rautios beslut 9.6.2005, dnr 1445/4/03*
(föredragande Juha Haapamäki)

Det var fråga om gripande med stöd av polislagen i klagomålet 1023/4/03 varav det framgick att klagandens son hade avlägsnats från en bostad på begäran av bostadens innehavare samt gripits och tagits i förvar med stöd av polislagens 14 §. BJO Rautio ansåg att enbart den omständigheten att personen i fråga uppträtt aggressivt i bostaden inte nödvändigtvis tydde på att han efter avlägsnandet från bostaden hade för avsikt att upprepa störningen på det sätt som avses i polislagens 14 § 3 mom.

Enligt BJO:s kommer gripande enligt polislagens 14 § 3 mom. i fråga endast om det är uppenbart att lindrigare åtgärder skulle vara ineffektiva. BJO ansåg det vara uppenbart att det för att lugna ner situationen skulle ha räckt att klagandens son avlägsnades från bostaden. BJO sände sitt beslut för kännedom till de polismän som verkställt gripandet.

I klagomålet 2430/4/03 berättade klaganden att han gripits på grund av att han svarat oförskämt då en polispatrull uppmanat honom att inte promenera på körbanan. BJO Rautio ansåg att åtgärden att hålla klaganden i förvar över sju timmar inte kunde motiveras med att han var berusad och att det inte längre hade funnits några förutsättningar för gripandet efter det ursprungliga konstaterandet att klaganden utgjort en allvarlig fara för trafiken. BJO meddelade för kännedom polisinskrifningen sin uppfattning om vilka omständigheter som måste bedömas då en person tas i förvar.

Bristande förutsättningar för säkerhetsvisitation

Klaganden kritiserade förfarandet vid Helsingfors polisinskrifnings centrumdistrikt med anledning av att bankkort hade tagits i beslag i samband med en säkerhetsvisitation.

Av utredningen framgick att en polispatrull hade stannat klaganden och bett honom med bil följa efter patrullen till polisstationen där klaganden hade delgivits en stämning. Bilens ägare var efterlyst. På polisstationen säkerhetsvisiterades klaganden eftersom patrullen kände till att klaganden använde antidepressiva läkemedel och att han någon gång hade skadat sig själv. I samband med visitationen hade polisen öppnat klagandens plånbok för att ta reda på om den innehöll läkemedel eller narkotika. Då gjordes iakttagelsen att plånboken innehöll ett antal kort som var utställda på ett annat namn är klagandens.

Enligt BJO Lindstedts åsikt var det inte fråga om en kroppsvisitation enligt tvångsmedelslagen eftersom klaganden inte var missänkt för något brott. Däremot hade klaganden säkerhetsvisiterats i enlighet med polislagens 22 § 1 mom., framförallt med tanke på hans egen säkerhet. Polisen har emellertid rätt att göra sådan säkerhetsvisitation endast i samband med polisiära åtgärder som innebär frihetsberövande. Efterlysningen av klaganden hade inte förutsatt något gripande och klaganden hade inte omhändertagits av polisen för att skydda honom med stöd av polislagens 11 §. Han hade endast uppmanats att följa patrullen till polisinskrifningen för delgivning av en stämning. Klaganden hade också frivilligt följt polisens uppmaning och kommit till polisinskrifningen i god ordning.

Eftersom det inte fanns någon laglig grund för säkerhetsvisitationen stred polisens förfarande mot bestämmelsen om personlig integritet i grundlagens 7 § 3 mom. Eftersom polispatrullen genom sitt förfarande överskred sina befogenheter och därmed kränkte klagandens grundläggande fri- och rättigheter ansåg BJO förfarandet vara synnerligen klandervärt och gav de polismän som utfört säkerhetsvisitationen en anmärkning.

I fråga om beslaget konstaterade BJO att även om den åtgärd som föregick beslaget gav anledning till kritik innebar detta inte i sig att själva beslaget var lagstridigt. BJO ansåg att polismännen i detta avseende handlade inom ramen för sin prövningsrätt.

BJO Lindstedts beslut 31.10.2005, dnr 2746/4/04*
(föredragande Mikko Sarja)

Det var fråga om bristande förutsättningarna för en säkerhetsvisitation också i klagomålsavgörandet 1457/4/03.

Gripande och husrannsakan med anledning av misstänkt penningförfalskning

Klagandena hade gått in på ett bankkontor för att sätta in 4 300 dollar i hundradollarsedlar. Pengarna hade de fått i samband med ett bostadsbyte i utlandet. Bankpersonalen gjorde bedömningen att sedlarna var förfälskade och kontaktade polisen. Polisen grep klagandena och gjorde husrannsakan i deras hem. Vid husrannsakan påträffades ingenting misstänkt. Klagandena hölls i polisens förvar över natten och frigavs följande dag, efter att centralkriminalpolisens kriminallaboratorium meddelat att pengarna var äkta.

Enligt vad som utretts ansåg polisen att pengarna sannolikt var förfälskade närmast på grund av bankens anmälan. BJO Rautio konstaterade till denna del att polisen – innan centralkriminalpolisens kriminallaboratorium givit sitt utlåtande – i fall som detta har endast bankens sakkunskap att rätta sig efter. Med beaktande av detta samt att sedlarna i fråga också enligt kriminallaboratoriets utlåtande i någon mån skiljde sig från felfria sedlar, hade BJO ingen anledning att till denna del kritisera den bedömning som polisen gjorde vid den aktuella tidpunkten.

BJO ansåg det emellertid vara ytterst problematiskt att klagandena på sannolika skäl betraktades som misstänkta. Orsaken till att polisen på sannolika skäl misstänkte klagandena för penningförfalskning var närmast att pengarna innehades av två familjemedlemmar. En bidragande orsak till misstanken var enligt

polisens utredning också att pengarna skulle sättas in på ett barns konto.

Polisen hade i och för sig haft skäl att misstänka att sedlarna var förfälskade. Sådan ytterligare utredning som enligt tvångsmedelslagens 1 kap 3 § 2 mom. är en förutsättning för anhållande kunde enligt BJO:s uppfattning fås om huruvida sedlarna var förfälskade eller inte. Däremot ansåg BJO att någon konkret tilläggsutredning om de gripna personernas delaktighet i det misstänkta brottet inte kunde fås.

BJO ansåg att åtgärden att gripa klagandena och beröva dem friheten över en natt kunde ifrågasättas och kritiseras. Trots att det fanns anledning att misstänka ett brott som överskred tröskeln för förundersökning fanns det enligt BJO:s åsikt inte tillräcklig utredning för att använda tvångsmedel som innebar ingrepp i den personliga friheten.

BJO meddelade för kännedom kommissarien sin uppfattning om förutsättningarna för gripande. I samma ärende var det också fråga om förutsättningarna för husrannsakan.

BJO Rautios beslut 2.6.2005, dnr 187/4/04
(föredragande Mikko Eteläpää)

Gripande för misstänkt grovt rattfylleri

Det var fråga om förutsättningarna för gripande med anledning av ett misstänkt brott i ett fall där klaganden kritiserade polismyndigheterna i Inre Savolax härad för förfarandet då han greps som misstänkt för grovt rattfylleri. Frihetsberövandet pågick i sammanlagt ca 17 timmar. Klaganden ansåg att polisen med beaktande av brottets art och utredningen inte hade skäl att hålla honom i förvar en så lång tid.

Av de erhållna utredningarna framgick att som s.k. särskilda förutsättningar för frihetsberövandet hade angivits "försvarar sakens utredning" och "fortsätter sin brottsliga verksamhet". BJO Rautio konstaterade att polisen med anledning av klagandens uppträdande kunde misstänka att det förelåg s.k. "kollusionsfara".

Med beaktande av att polisen i syfte att trygga bevisningen i ärendet i början av undersökningen försökt eliminera möjligheten att eventuella vittnen påverkas, ansåg BJO att polisen till denna del handlat inom ramen för sin prövningsrätt. BJO ansåg emellertid att det uppenbarligen var ett gränsfall var beträffar frågan om polisen *de facto* hade tillräckligt konkreta misstankar om att det förelåg kollusionsfara. Kriteriet för gripande hade enligt BJO:s åsikt till denna del inte tolkats på ett sätt som överskred gränsen för prövningsrätten.

I fråga om motiveringen att det fanns risk för att klaganden fortsatte sin brottsliga verksamhet konstaterade BJO att han ansåg det vara möjligt att en person som gjort sig skyldig till rattfylleri i vissa fall upprepar sin gärning, men detta är inte i sig en tillräcklig grund för att i det enskilda fallet anse att det finns risk för fortsatt brottslig verksamhet på det sätt som avses i tvångsmedelslagen ("ger anledning att misstänka"). Faran för att den misstänkte eventuellt fortsätter sin brottsliga verksamhet måste också i dessa fall alltid övervägas utifrån förhållandena i det enskilda fallet.

Enligt BJO:s uppfattning var de skäl som polisen anförde för gripandet, i synnerhet misstanken om fortsatt brottslig verksamhet, inte särskilt starka. BJO ansåg inte att polisens förfarande var direkt lagstridigt även om man i ärendet enligt hans åsikt på goda grunder också hade kunnat handla på något annat sätt, i synnerhet på ett sätt som bättre beaktade skälighetssynpunkter.

BJO uppmärksammade polisinrättningen i Inre Savolax härad på de omständigheter som skall beaktas vid prövningen av förutsättningarna för frihetsberövande och frihetsberövandets längd.

BJO Rautios beslut 1.2.2005, dnr 2955/4/04*
(föredragande Kristian Holman)

BESLUT I SAMBAND MED FÖRUNDERÖRSÖKNINGAR

I flera klagomål kritiseras beslut om förundersökningar. Kritiken gäller ofta att beslutsmotiveringarna är alltför knapphändiga. BJO brukar uppmärksamma denna fråga också vid sina inspektioner av polisinrättningar. Klagomålen handlar ofta också om problem med delgående av beslut.

Motiveringarna till förundersökningsbeslut då den misstänkte inte fyllt 15 år

Klaganden kritiserade vissa polismän vid polisinrättningen i Helsingfors härad för deras beslut om förundersökning i ett fall som gällde lindrig skadegörelse, eftersom två minderåriga pojkar enligt besluten gjort sig skyldiga till gärningar som de bestred.

BJO Lindstedt ansåg att polismännen handlade lagstridigt när de avfattade besluten om förundersökning på ett sådant sätt att personer som inte fyllt 15 år ansågs ha gjort sig skyldiga till brott. BJO ansåg att beslutsmotiveringarna var onödigt detaljerade med tanke på att de misstänkta inte kunde ställas under straffrättsligt ansvar. BJO motiverade sitt beslut bl.a. med oskuldspresumtionen. Det skulle ha varit en tillräcklig motivering för avslutande av undersökningen att det framgick att åtal inte kunde väckas mot någon.

BJO meddelade för kännedom en kriminalkommissarie, en överkonstapel och en konstapel vid polisinrättningen i Helsingfors härad sin uppfattning om saken.

BJO Lindstedts beslut 16.12.2005, dnr 1601/4/04*
(föredragande Pasi Pölönen)

Avstående från åtgärder enligt förundersökningslagen

Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka ett avgörande av polischefen i Kitee härad. Enligt avgörandet skulle förundersökning inte inledas med anledning av att en registrerad förening misstänktes ha gjort sig skyldig till penninginsamlingsbrott. Enligt klagomålet hade föreningen 16.1.2001-9.1.2004 föranställt penninginsamling utan vederbörligt tillstånd. Klagomålet gällde frågan om polisen borde ha inlett förundersökning med anledning av det misstänkta penninginsamlingsbrottet och om polischefen handlade rätt när han gav den person som svarade för föreningens penninginsamling en muntlig anmärkning utan att vidta andra åtgärder.

BJO Lindstedt konstaterade att bestämmelserna ger tillämparen en viss prövningsrätt. BJO ansåg det emellertid vara klart att polisens möjligheter att avstå från åtgärder är mera begränsade än t.ex. åklagarens, som redan på författningsnivå har getts större prövningsrätt när det gäller att väcka åtal eller inte. I praktiken kan det bli fråga om att tillämpa bestämmelsen om åtgärdseffergift vad gäller förundersökning närmast vid smärre gärningar, om det av någon exceptionell orsak vore oskäligt eller meningslöst att döma ut ett straff.

Enligt BJO:s uppfattning måste en polisman som med anledning av ett misstänkt brott beslutar ge en anmärkning utan att göra förundersökning ha en synnerligen klar uppfattning om de omständigheter som utgör förutsättning för tillämpning av bestämmelsen om åtgärdseffergift. Bl.a. frågan om hur länge det misstänkta brottet har pågått samt den ekonomiska nytta som eftersträfvats och erhållits genom det misstänkta brottet har betydelse för bedömningen av den misstänkta skuld och brottets obetydlighet. Av denna anledning är det enligt BJO:s uppfattning mindre lämpligt att polisen utan förundersökning beslutar avstå från åtgärder och ger en anmärkning när det är fråga om brott som har pågått länge eller eventuellt syftar till ekonomisk vinning.

BJO ansåg att polischefens förfarande kunde kritiseras. Polischefen visste när han gav anmärkningen att det misstänkta brottet hade pågått en relativt lång tid

och att brottet uppenbarligen hade gett en del ekonomisk vinning. Det kunde ifrågasättas om han kunde ha sådana uppgifter om brottet och gärningsmannen att han i det skedet kunde göra en tillräckligt noggrann bedömning av gärningen och av gärningsmannens skuld.

BJO meddelade för kännedom polischefen i Kitee härad sin uppfattning om avstående från åtgärder i enlighet med förundersökningslagen.

BJO Lindstedts beslut 13.10.2005, dnr 2863/4/04* (föredragande Mikko Eteläpää)

BJO Lindstedt konstaterade i sitt klagomålsavgörande 2478/4/05 att om en bestämmelse i ett fall som prövas av polisen är tolkbar från rättslig synpunkt (dvs. om en viss verksamhet uppfyller rekvisitet för ett brott eller inte) kan det anses vara ett bättre alternativ att ärendet överförs till åklagare för prövning, vilket förutsätter att förundersökningen slutförts. I klagomålet var det fråga om en kriminalkommissaries beslut att inte inleda förundersökning eftersom det inte fanns skäl att misstänka brott i ett ärende som polisanmälts för störande av post- och teletrafiken i ett s.k. icke-hierarkiskt nät.

Enligt BJO:s uppfattning skulle bedömningen av frågan om rekvisitet uppfyllts ha förutsatt synnerligen detaljerade kunskaper om programvarans typ och funktion samt tolkning av bestämmelserna med teknisk expertis. Enligt BJO:s uppfattning är en förutsättning för en tillförlitlig bedömning av dessa omständigheter ofta att de utreds genom en förundersökning. Det hade snarare varit motiverat att inleda en förundersökning i ärendet.

Det var fråga om ett liknande ärende i klagomålet 2073/4/04*. Undersökningsledaren hade med anledning av ett misstänkt personregisterbrott fattat beslut om att inte överföra ärendet till åklagaren för prövning på den grunden att det visat sig att något brott inte hade blivit begånget. Enligt BJO Lindstedts åsikt kunde ärendet emellertid anses vara så pass tolkbart att det skulle ha varit motiverat att efter slutförd förundersökning överföra ärendet till åtalsprövning.

Otillräcklig utredning före ett beslut om förundersökning

BJO Lindstedt uppmärksammade en kriminalkommisarie som verkat som undersökningsledare på de åtgärder som vidtagits under en förundersökning med tanke på förundersökningens målsättning. Av förundersökningsmaterialet framgick att det hade varit möjligt att förhört vittnen i syfte att skaffa ytterligare utredning i ärendet, men polisen hade avslutat förundersökningen efter att ha förhört endast målsäganden samt en person som denne nämnt som misstänkt för brottet. Som motivering för avslutandet av förundersökningen angavs att det inte fanns anledning att misstänka att någon gjort sig skyldig till brott. Det var fråga om olaga hot i ett fängelse. Den som målsäganden (dvs. klaganden) utpekade som misstänkt var en person som tjänstgjorde som övervaktare i fängelset.

BJO konstaterade att vid bedömningen av behovet av förundersökningsåtgärder och åtgärdernas godtagbarhet skall det bl.a. beaktas hur sannolikt det fortfarande är att ny utredning erhålls, hur stor arbetsmängd detta förutsätter och när utredningen eventuellt är tillgänglig. Också det misstänkta brottets art har betydelse för avgörandet. BJO ansåg att polisens beslut om förundersökningen hade baserats på bristfälliga fakta, med beaktande av de uppgifter som det i skenet av förundersökningsmaterialet hade varit möjligt att inhämta.

En i viss mån tolkbar fråga var enligt beslutet dessutom om detta utöver den brottsmisstanke som målsäganden anmält till polisen tog ställning också till ett eventuellt tjänstebrott enligt strafflagens 40 kap.

BJO meddelade för kännedom polisinrättningen i Villmanstrands härad och den kriminalkommisarie som beslutat om förundersökningen sin uppfattning om saken.

BJO Lindstedts beslut 19.10.2005, dnr 2092/4/05* (föredragande Kristian Holman)

En klagande kritiserade polisens beslut att med hänvisning till att inget brott blivit begånget inte göra förundersökning. Klaganden berättade att hennes förre sambo utan lov hade fört bort hennes hundar som

hon var ägare till enligt dokument som hon visat för polisen. Polisen hade dessutom ringt till klagandens förre sambo som medgivit att klaganden ägde hundarna i fråga.

BJO Rautio ansåg i sitt klagomålsavgörande 1734/4/03 att överkommisarien handlade felaktigt då han utan att närmare utreda äganderätten beslöt att inte inledda någon förundersökning. BJO konstaterade att i polisens beslut inte över huvud taget anfördes någon motivering till varför det inte var fråga om något brott. Från polisens synpunkt borde presumtionen i det första skedet ha varit att ett brott blivit begånget. Denna utgångspunkt kunde ha omkullastats med motbevisning. Inga åtgärder hade emellertid vidtagits för att utreda ärendet.

Avslutande av förundersökningen av ett våldsbrott

BJO Rautio kritiserade en kommisarie vid polisinrättningen i Joensuu härad för att denne som undersökningsledare avslutat förundersökningen av ett allvarligt våldsbrott utan stöd i lag.

En kvinna (klaganden) som blivit misshandlad av en manlig bekant hade gjort brottsanmälan till polisen i Joensuu. Hon berättade vid förundersökningen att mannen bl.a. rivit henne i håret och vid två tillfällen dunkat hennes huvud i golvet och mot stenig mark. Dessutom hade mannen hållit henne inlåst i ett slutet utrymme i ca tio timmar. Kvinnans fysiska skador var i och för sig inte stora. I ett läkarutlåtande konstaterades att de skulle läkas inom två veckor utan att lämna några spår.

Offret meddelade sedermera skriftligen polisen att hon inte hade några yrkanden mot sin manlige bekanta med anledning av det inträffade. Kommisarien avslutade därför förundersökningen. Som brottsbenämning nämndes i brottsanmälan lindrig misshandel och frihetsberövande av oaktsamhet.

Kvinnan klagade hos justitieombudsmannen. Enligt hennes åsikt kunde de gärningar som beskrevs i brottsanmälan inte anses vara lindriga. Hon berättade ock-

så att hennes dåvarande manlige bekanta under hot tvingat henne att återta sitt straffyrkande. Dessutom kritiserade hon den omständigheten att hon inte hade underrättats om att förundersökningen lagts ner.

Den kommissarie som varit undersökningsledare motiverade avslutandet av förundersökningen med att mannens gärningar måste betraktas som s.k. målsägandebrott. Åklagaren väcker inte åtal för målsägandebrott om inte målsäganden kräver det. Förundersökning görs endast om målsäganden hos förundersökningsmyndigheten har yrkat att den skyldige skall dömas till straff. Om målsäganden återtar sitt straffyrkande måste förundersökningen avslutas.

BJO konstaterade i sitt beslut att brotten i fråga på grund av gärningssättet inte kunde anses vara av det slaget att polisen hade kunnat betrakta dem som målsägandebrott och därför avsluta förundersökningen. Lindrig misshandel är ett målsägandebrott medan misshandel är ett brott som lyder under allmänt åtal. Enligt BJO:s åsikt kunde misshandeln inte anses vara lindrig, i synnerhet med beaktande av gärningssättet men också de skador som orsakats genom den.

BJO underströk i sitt beslut att våld mot familjemedlemmar och närstående personer är en synnerligen allvarlig och problematisk form av brott bl.a. av den anledningen att gärningsmannen kan påverka sitt offers möjligheter att söka utomstående hjälp. När våldsbrott mot närstående personer undersöks är det relativt vanligt att våldsoffret senare vill att undersökningen läggs ner eller att inget åtal väcks. Polisen skall i så fall så omsorgsfullt som möjligt förvissa sig om att detta inte beror på hot från våldsverkarens sida.

BJO ansåg att polisen i detta fall varit benägen att tolka lagen på ett klart tvivelaktigt sätt, för att kunna lägga ner undersökningen. BJO ansåg förfarandet vara synnerligen klandervärt och gav därför den kommissarie som varit undersökningsledare en anmärkning.

BJO Rautios beslut 9.8.2005, dnr 275/4/04*
(föredragande Kristian Holman)

Betydelsen av ett skriftligt beslut om förundersökning

BJO Rautio underströk i sitt avgörande betydelsen av skriftliga meddelanden om förundersökningsbeslut och att det antecknas på blanketten för förundersökningsbeslutet att ett sådant meddelande gjorts. Genom att skriftliga beslut tillställs parterna och genom att en anteckning om detta görs på liggarexemplaret av förundersökningsbeslutet undviks eventuella oklarheter om huruvida ett meddelade gjorts eller inte. Betydelsen av ett skriftligt förundersökningsbeslut accentueras t.ex. i sådana fall då målsäganden vill utnyttja sin åtalsrätt enligt 1 kap 14 § 1 mom. i lagen om rättegång i brottmål. BJO meddelade för kännedom en överkommissarie och en äldre konstapel sin uppfattning om förundersökningsbeslut och om vikten av att sådana registreras. I samma ärende uppmärksammade BJO att motiveringen till ett förundersökningsbeslut varit bristfälligt.

BJO Rautios beslut 4.4.2005, dnr 1 662/4/04
(föredragande Mikko Eteläpää)

Det var fråga om motiveringen till ett förundersökningsbeslut i BJO Rautios avgörande 3201/4/04*. Klaganden hade gjort en anmälan till polisen om misstänkt bedrägeri i samband med en rättegång som gällde hävning av ett fastighetsköp mm. genom åberopande av ett år 1992 upprättat köpebrev som klaganden ansåg innehålla oriktiga uppgifter. En kriminalinspektör ansåg i sitt förundersökningsbeslut att åtalsrätten för brottet hade preskriberats. Som motivering anförde kriminalinspektören att det misstänkta brottet hade begåtts år 1992, dvs. då det omtvistade köpebrevet upprättades. Han hade emellertid inte beaktat klagandens misstanke om s.k. processbedrägeri, vilket hade inneburit att det misstänkta brottet begicks vid en senare tidpunkt, dvs. genom att domstolen vid rättegången vilseleddes att avgöra ett tvistemål till nackdel för klagandens huvudman.

BJO ansåg att förundersökningsbeslutet fattades på bristfälliga grunder och uppmärksammade kriminalinspektören vid polisinrättningen i Kuopioregionens härad på vikten av omsorgsfull motivering av förundersökningsbeslut.

UNDERSÖKNING AV MISSTÄNKTA POLISBROTT

Trots att särskilt förordnade allmänna åklagare enligt lag sedan år 1997 skall leda undersökningen av s.k. polisbrott förekommer det fortfarande fall där en polisman i strid med lagen fattar beslut som ankommer på undersökningsledare. Orsaken till de speciella regler som gäller för undersökning av brott som misstänks ha blivit begångna av polismän är att allmänhetens förtroende för förundersökningens opartiskhet rubbas om en polismyndighet kan besluta lägga ner undersökningen av ett misstänkt polisbrott. Avsikten är att förundersökning skall göras utan hänsyn till den misstänktes ställning. Själva undersökningen utförs av en polismyndighet men under ledning av en åklagare.

Undersökning av polisbrott

Det hade kommit till BJO Rautios kännedom att Ålands landskapsåklagare hade beslutat att inte väcka åtal i ett ärende där den misstänkte var en polisman. Ärendet hade undersökts av Ålands polismyndighet. Enligt uppgift från åklagarämbetet i Helsingfors härad hade allmänna åklagaren inte varit undersökningsledare i ärendet. BJO beslöt med stöd av 4 § i lagen om riksdagens justitieombudsman på eget initiativ ta upp ärendet till prövning.

Enligt förundersökningslagen leds förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått alltid av allmänna åklagaren, med undantag för ärenden som behandlas som ordningsbotsärenden eller i strafforderförfarande. Ärendet hade inte avgjorts genom ordningsbots- eller strafforderförfarande. Däremot ansåg polisen att de för den straffrättsliga bedömningen av ärendet nödvändiga uppgifterna förelåg och beslöt överföra ärendet till landskapsåklagaren för avgörande. Förundersökningsprotokollet tillställdes åklagaren antingen för utfärdande av strafforder eller för åtalsprövning. Polisen hade emellertid inte i något skede meddelat något straffanspråk och undersökningen hade inte letts av en åklagare.

Förtroendet för polisverksamhetens opartiskhet hade kunnat äventyras på grund av att polisen helt självständigt hade undersökt ett brott som misstänktes ha blivit begånget av en polisman. Den omständigheten att målsäganden uppenbarligen hade nöjt sig med åklagarens beslut innebar vid en efterhandsbedömning inte att polisens förfarande var godtagbart. Orsaken till detta är att förutom att undersökningen i det enskilda fallet *de facto* skall vara opartisk, måste den också ge intryck av att vara opartisk.

Vid bedömningen av det klandervärda i förfarandet beaktade BJO emellertid som en förmildrande omständighet dels att kommissarien efter att ha fått vetskap om saken hade försökt förvissa sig om att förfarandet var korrekt genom att kontakta landskapsåklagaren och dels att polisen inte hade avslutat undersökningen utan att överföra ärendet till åklagaren för prövning.

BJO ansåg att det inte fanns anledning att för polisen vidkommande vidta andra åtgärder än att han för framtiden meddelade Ålands polismyndighet sin uppfattning om det felaktiga förfarandet. Eftersom det emellertid i landskapsåklagarens förfarande framkommit omständigheter som kunde föranleda åtgärder, beslöt BJO på eget initiativ pröva också landskapåklagarens förfarande.

BJO Rautios beslut 29.9.2005, dnr 2161/2/03*
(föredragande Mikko Sarja)

BJO Rautio ansåg i sitt avgörande 1674/4/03 att en kriminalkommissarie handlat lagstridigt då han skötte uppgifterna som undersökningsledare i ett ärende där en polisman var misstänkt för brott trots att dessa uppgifter borde ha skötts av allmänna åklagaren. Kriminalkommissarien borde ha förvissat sig om huruvida polisman i fråga var i tjänst eller pensionerad när han begick brottet, eftersom det var känt att polismannen hade gått i pension ungefär samtidigt som brottet begicks.

OFFENTLIGHET OCH INFORMATION

En optimal tillämpning av offentlighetsprincipen å andra sidan skyddet av parterna kan ibland ge upphov till svåra avvägningssituationer.

Radering av en kameras minneskort

Chefredaktören för Kouvolan Sanomat bad justitieombudsmannen undersöka om en kriminalöverkonstapel vid polisnärheten i Kouvola härad hade handlat korrekt på en olycksplats. Vid olyckan som inträffat på en allmän väg hade försvarsmaktens manskapstransportfordon kört av vägen, med påföljd att en stamanställd förölyckades. Enligt klagomålet hade tidningens medarbetare promenerat till olycksplatsen utan att på något sätt störa räddningsarbetet. Då han med sin digitalkamera tagit en bild på transportfordonet hejdades han av en kriminalöverkonstapel som bad honom visa sina bilder och krävde att han förstörde den enda bilden som tagits på olycksplatsen.

BJO Rautio konstaterar i sitt beslut att yttrandefriheten enligt grundlagen omfattar också fotografering för massmedier. Yttrandefriheten kan begränsas endast med stöd av lag. Grundlagens förbud mot att på förhand ställa upp hinder omfattar dels förhandsgranskning av meddelanden och dels uppställande av villkor för publicering samt alla andra sådana ingrepp i yttrandefriheten som innebär att hinder uppställs i förväg (RP 309/1993 rd, s. 57). En förutsättning för faktisk yttrandefrihet är bl.a. att journalister har handlingsfrihet.

BJO ansåg att kriminalöverkonstapeln i den ifrågavarande situationen inte hade befogenhet att beordra tidningens medarbetare att visa vad som fanns på kameras minneskort och inte heller att beordra honom att radera bilden av manskapstransportfordonet. Kriminalöverkonstapeln handlade lagstridigt genom att överskrida sin behörighet. BJO gav för framtiden kriminalöverkonstapeln en anmärkning.

BJO Rautios beslut 29.9.2005, dnr 442/4/04*
(föredragande Mikko Eteläpää)

Utlämnande av uppgifter ur polisregister

I samband med ett klagomål framgick det att en registeransvarig polisman vid en polisnärhet på begäran av ett fastighetsaktiebolag som hyrde ut bostäder hade lämnat ut uppgifter om en hyresgäst ur polisens register för en vräkningsrättegång. Polismannen hade lämnat ut uppgifter ur larmjournsystemet (PÄIKE) och ur undersöknings- och handräddningssystemet (RIKI). BJO Rautio beslöt på eget initiativ undersöka under vilka förutsättningar uppgifter får lämnas ut ur polisens register i sådana fall som avses här.

De uppgifter som lämnades ut ur PÄIKE-systemet gällde polisutryckningar till hyresgästens hem. I de flesta fallen var det fråga om anmälningar som gällde störande ljud från bostaden. BJO konstaterade att uppgifterna hade samband med hyresgästens privatliv och att de sålunda var sekretessbelagda åtminstone enligt 24 § 1 mom. 32 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (Offl). Som motivering för utlämnandet av uppgifterna hade anförts hyresvärdens partsställning.

BJO konstaterade att utryckningsuppdrag *de facto* hänförs till kategorin myndighetsverksamhet, som Offl 11 § om en parts rätt att ta del av en handling inte över huvud taget kan tillämpas på. Enligt BJO:s åsikt fanns det ingen grund för att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till hyresvärderna i detta fall. Eftersom det i samband med undersökningen framgick att det uppenbarligen inte är sällsynt att uppgifter begärs och lämnas ut på detta sätt, beslöt BJO meddela inrikesministeriets polisavdelning sin uppfattning för kännedom.

De uppgifter som lämnats ut ur RIKI-systemet gällde ett fall där hyresgästen gripits med stöd av polislagen, hämtande av ett sällskapsdjur i hyresgästens bostad efter att denne tagits in på sjukhus samt en brottsmisstanke mot hyresgästen. BJO ansåg att det i de två första nämnda fallen var fråga om omständigheter som var sekretessbelagda enligt Offl 24 § 1 mom. 32 punkten. Enligt BJO:s uppfattning fanns det inga grunder för att lämna ut heller dessa uppgifter till hyresvärderna. Uppgiften om brottsmisstanken hade lämnats ut medan förundersökningen pågick och den

var sålunda i första hand sekretessbelagd med stöd av Offl 24 § 1 mom. 3 punkten.

BJO ansåg bl.a. med beaktande av oskuldspresumtionen att det skulle ha varit motiverat att inte lämna ut uppgiften som var baserad på en målsägandes anmälan och som på inget sätt hade styrkts vid förundersökningen. BJO meddelade inrikesministeriets polisavdelning sin uppfattning för kännedom.

Vid behandlingen av ärendet framgick det dessutom att det rådde motstridiga uppfattningar om huruvida Offl 24 § 1 mom. 4 punkten kunde tillämpas på polisregistren i fråga. I lagrummet nämns som sekretessbelagda handlingar bl.a. register som förs av polisen för förebyggande eller utredning av brott. Enligt dataombudsmannen är lagrummet tillämpligt såväl på PÅIKE-som på RIKI-registret. Av de anvisningar som utfärdats av polisens högsta ledning framgår enligt BJO:s uppfattning att det i viss utsträckning råder motstridiga åsikter om huruvida 4 punkten kan tillämpas på PÅIKE-registret. Enligt den högsta polisledningens anvisningar kan 4 punkten inte tillämpas på RIKI-registret.

BJO konstaterade att uppfattningarna om huruvida Offl 24 § 1 mom. 4 punkten kan tillämpas på polisens personregister är motstridiga. BJO underrättade för kännedom justitieministeriet, inrikesministeriets polisavdelning och dataombudsmannen om sina iakttagelser samt bad justitieministeriet och inrikesministeriet senast 30.6.2006 meddela vilka åtgärder ärendet har föranlett.

BJO Rautios beslut 29.9.2005, dnr 1151/2/03*
(föredragande Anu Rita)

Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

BJO Lindstedt gav en kriminalöverkonstapel vid polisinspektionen i Helsingfors härad en anmärkning för att denne hade lämnat ut sekretessbelagda uppgifter om en förundersökning. Klagandena berättade i sin skrivelse att kriminalöverkonstapeln till en person som var utomstående i förhållande till förundersökningen hade lämnat ut sitt yttrande, varav framgick uppgifter

om den pågående förundersökningen. Uppgifterna hade enligt klagandena sedermera använts i samband med domstolsbehandlingen av ett tvistemål. Klagandena uppgav att offentliggörandet av uppgifterna skadade deras företag ekonomiskt.

BJO konstaterade att förundersökningens offentlighet är begränsad bl.a. av den orsaken att framförallt den misstänkte kan åsamkas svårreparabel skada om brottsmisstankarna mot honom blir behandlade i offentligheten redan i undersökningsskedet. När en myndighet till en part eller till någon annan överlämnar sekretessbelagda uppgifter, skall handlingarna i enlighet med offentlighetslagen förses med påskrift om att de är sekretessbelagda.

Enligt BJO borde kriminalöverkonstapeln ha försett sitt yttrande med en påskrift om att de uppgifter som framgick av yttrandet var sekretessbelagda. En omständighet som accentuerade betydelsen av anteckningen försumrats var att kriminalöverkonstapeln enligt vad som utretts visste för vilket ändamål dokumentet skulle användas.

BJO Lindstedts beslut 22.12.2005, dnr 394/4/04
(föredragande Kristian Holman)

Polisens information om ett ärende som var föremål för åtalsprövning

I centralkriminalpolisens årsberättelse för år 2001 behandlades ett ärende som fortfarande var föremål för åtalsprövning. Även om förfarandet inte i sig var lagstridigt konstaterade BJO Rautio att det är skäl att noga överväga om det verkligen finns så starka skäl som talar för att ge ut information att det är motiverat att polisen i offentligheten behandlar ett fall som fortfarande är föremål för åtalsprövning, eller om polisens syften (t.ex. att förebygga brott) kan uppnås på något annat sätt.

Ärendet refererades i årsberättelsen som om brotten var obestridliga och det nämndes t.ex. inte hur de misstänkta förhöll sig till brottsmisstankarna. Även om polisen enligt offentlighetslagen också i åtalsprövningskedet självständigt kan besluta om utlämnande av uppgifter, vore det ytterst motiverat att polisen när den

överväger att lämna ut uppgifter på förhand kontakter den åklagare som har hand om åtalsprövningen (och som eventuellt överväger ytterligare undersökningar). På så sätt kan det säkerställas att informationen om förundersökningen inte heller enligt åklagarens åsikt äventyrar utredningen av brottet eller syftet med undersökningen.

BJO Rautios beslut 13.6.2005, dnr 1522/4/03
(föredragande Juha Haapamäki)

REGISTRERING AV BROTTSANMÄLNINGAR

Den i förordningen om förundersökning och tvångsmedel ingående bestämmelsen om registrering av brottsanmälningar är ovillkorlig. Även om tröskeln för registrering av en anmälan är låg kan såsom minimikrav för en anmälan som måste registreras uppställas att den beskriver ett händelseförlopp som anmälaren betraktar som ett brott. Avgörandet för behovet att registrera en anmälan är enligt bestämmelserna om förundersökning anmälarens uppfattning om huruvida anmälan avser ett brott. Även om den polisman som tar emot anmälan med fog anser att anmälan inte avser ett brott, har detta enligt förundersökningsbestämmelserna ingen betydelse för hans skyldighet att registrera anmälan. Klagomål som tar upp denna fråga är relativt vanliga.

BJO Lindstedt ansåg i avgörandet 1524/4/05* att en överkonstapel som varit undersökningsledare och en äldre kriminalkonstapel som utsetts till utredare hade fattat ett felaktigt beslut vid sin bedömning av förundersökningsmaterialet i ett fall. De hade underlåtit att registrera och över huvud taget undersöka en brottsanmälan mot en domare och en åklagare – trots möjligheten att driva ärendet. BJO ansåg också att det primära ansvaret för utredningen av ärendet i detta fall vilade på den äldre kriminalkonstapeln som efter en begäran om handräckning hade förhört klaganden. Den äldre kriminalkonstapel borde när han förhörde klaganden som målsägande ha beaktat de påståenden som framfördes mot domaren och åklagaren samt med anledning därav tagit reda på om klaganden ville att en brottsanmälan skulle registreras i ärendet.

Det var fråga om registrering av en brottsanmälan också i avgörandet 1237/4/04, där BJO Lindstedt konstaterade att en överkonstapel på basis av de uppgifter som han fått av en målsägande vid en hälsocentral borde ha registrerat en misstanke om trafikbrott som hörde under allmänt åtal och tagit reda på om målsäganden hade yrkanden med anledning av vållande av kroppsskada, som är ett målsägandebrott. Målsäganden hade efter en bilkollision bett polisen komma till hälsovårdscentralen där han befann sig. Målsäganden hade utan att uttryckligen yrka på straff berättat om kollisionen för polismannen, som emellertid inte hade vidtagit några som helst åtgärder med anledning av ärendet.

BJO Rautio uppmärksammade i sitt avgörande 2917/4/04 en kriminalkommissarie på att han inte tillräckligt omsorgsfullt hade behandlat en klagandes undersökningsbegäran. Till följd av kriminalkommissariens förfarande hade anmälan inte omedelbart registrerats i polisens brottsanmälningssystem utan den hade fogats till förundersökningsmaterialet i ett tidigare ärende som inte hade samband med klagandens nya undersökningsbegäran.

STRAFFPROCESSUELLA RÄTTSSÄKERHETSGARANTIER

Straffprocessen är ett formbundet förfarande. De minimirättigheter som Europeiska människorättskonventionen garanterar åtalade skall beaktas redan under förundersökningen.

Språket vid förundersökning

En klagande kritiserade polismyndigheterna för att han hade förhört på finska trots att hans modersmål var svenska och förhöraren visste detta.

BJO Rautio konstaterade som sitt ställningstagande att valet av förundersökningsspråk skall baseras på den misstänktes behov av rättsskydd, på rätten till en rättvis rättegång och på den misstänktes språkliga rättigheter, inte på förundersökningsmyndigheternas språk-

liga beredskap. Den kriminalöverkonstapel som förhört klaganden medgav att han känt till att klagandens modersmål är svenska. Han hade inte frågat klaganden vilket språk denne ville använda. Kriminalöverkonstapeln berättade att klaganden i sina mellanhavanden med honom alltid använt finska.

Enligt BJO:s uppfattning föreföll det som om användningen av finska på det hela taget skett i samförstånd. BJO ansåg emellertid att kriminalkonstapelns sätt att, enligt vad han själv uppgav, fråga den förhörde om språkvalet kunde kritiseras ("Äidinkiele si on virallisesti ruotsi. Suostutko siihen että sinut kuulustellaan suomenkielellä?" Ditt modersmål är officiellt svenska. Samtycker du till att bli förhörd på finska?). Förundersökningsmyndigheten får emellertid inte styra valet av förundersökningsspråk. Den som skall förhöras får inte tillfrågas om han går med på att förhöras på något annat språk än sitt modersmål. Däremot skall den misstänkte informeras om rätten att använda sitt modersmål varefter han fritt, utan påtryckning skall få välja vilket språk han önskar använda.

BJO konstaterade vidare att myndigheterna inte får anse att en person orsakar extra besvär då han eller hon hävdar sina rättigheter enligt grundlagen och språklagen.

BJO Rautios beslut 30.9.2005, dnr 2048/4/04*
(föredragande Mikko Sarja)

Icke protokollfört förundersökningsmaterial

BJO Rautio gav en kriminalöverkonstapel och en kriminalöverkommisarie en anmärkning för att de handlat i strid med förundersökningslagens 40 § 3 mom. då de i förundersökningsprotokollet i ett ärende som gällde grov skadegörelse inte nämnt centralkriminalpolisens kriminaltekniska laboratoriums utlåtande om två brandprover.

Kriminalöverkonstapeln och kriminalöverkommisarien hade ansett att kriminallaboratoriets utlåtande inte hade någon betydelse i ärendet. Bevisningen baserades på de misstänkta berättelser, som stöddes av en

vittnesutsaga. Enligt BJO:s uppfattning hade kriminalöverkonstapeln och kriminalöverkommisarien använt den prövningsrätt som tillkom dem i ärendet när de beslöt att inte ta med utlåtandet i förundersökningsprotokollet.

Däremot innehåller förundersökningslagens 40 § 3 mom. en ovillkorlig bestämmelse enligt vilken i förundersökningsprotokollet skall göras en anteckning om material som uppkommit vid förundersökningen men som inte har tagits in i protokollet. Kriminalöverkonstapeln i egenskap av utredare och kriminalöverkommisarien i egenskap av undersökningsledare handlade i strid med denna bestämmelse när de inte i förundersökningsprotokollet gjorde en anteckning om att utlåtande bortlämnats.

Klagandens biträde sände in utlåtandet till Östra Finlands hovrätt som i sin dom 17.12.2004 konstaterade att det nämnda skriftliga beviset inte hade någon betydelse för avgörandet av ärendet. Vid tidpunkten för beslutet var ärendet anhängigt hos högsta domstolen.

BJO Rautios beslut 22.6.2005, dnr 60/4/05*
(föredragande Eero Kallio)

Användning av falska personuppgifter vid strafforderförfarande

En okänd person hade i syfte att vilseleda polisen använt klagandens personuppgifter efter att i fyra fall gripits för snatteri, av vilka två i Helsingfors och två i Vanda. Den gripne hade delgivits straffanspråk i samtliga fall. Påföljderna för att böterna lämnades obetalda riktades mot klaganden som påstod sig vara oskyldig. Klaganden gjorde brottsanmälningar till polisinsattningsarna i Helsingfors och Vanda.

Vid Helsingfors polisinsattnings förundersökning identifierades klaganden inte som en person som delgivits straffanspråken. Högsta domstolen beslöt 7.6.2002 på ansökan av biträdande riksåklagaren återbryta de strafforder som givits i Helsingfors. Vandapolisen avbröt förundersökningen 17.9.2002 – av kopian av brottsanmälan framgick inte vilka åtgärder som vidtagits för att utreda ärendet. Häradsåklagaren i Vanda

ansåg till en början att det inte fanns tillräckliga grunder för att ansöka om återbrytande av strafforder. På ansökan av biträdande riksåklagarens beslöt emellertid högsta domstolen 28.12.2004 återbryta också de strafforder som utfärdats i Vanda.

Enligt utredningen hade polismyndigheterna i Vanda inte gjort anteckningar om identitetskontroll på straffanspråket och av handlingarna framgick inte heller hur man försökt kontrollera den mans identitet som presenterat sig som klaganden. BJO Rautio meddelade för framtiden Vanda polisinskrifning sin uppfattning om vikten av identitetskontroll vid strafforderförfarande.

Enligt BJO:s åsikt väckte fallet frågan om huruvida polis- och åklagarmyndigheterna förhåller sig tillräckligt allvarligt till påståenden om användning av falska uppgifter i samband med delgivningen av straffanspråk och om lagstiftningen i tillräcklig utsträckning beaktar behandlingen av strafforder speciellt i sådana fall då en strafforder bestrids på grund av att någon använt falska personuppgifter.

Rättssäkerhetsmekanismen vid strafforderförfarande avviken väsentligt från domstolsförfarandets rättssäkerhetsgarantier. En förutsättning för att ett avgörande skall ifrågasättas är vederbörandes eget aktiva handlande. Det är en avgörande skillnad att det egentliga rättsäkerhetssystemet inte över huvud taget fungerar om någon uppträder under falskt namn. Den dömde får vetskap som straffet först när böterna drivs in, dvs. i ett skede då ordinära rättsmedel inte längre kan användas.

Denna skillnad jämfört med brottmål som behandlas i normalt förfarande kan förorsaka allvarliga rättssäkerhetsproblem om polis- och åklagarmyndigheterna inte i tillräcklig utsträckning beaktar den. Om man i ett fall som detta i något skede av processen ger avkall på kontrollkravet kan följden i värsta fall bli att en oskyldig person döms till fängelsestraff vid en rättegång för bestämmande av förvandlingsstraff för böter.

Om situationen av någon orsak fortfarande är oklar efter att en misstänkt persons identitet kontrollerats, skall ärendet med beaktande av oskuldpresumtionen tolkas till nackdel för staten, såsom tydligen gjorts i detta fall, även om klaganden själv har varit tvungen att vid-

ta aktiva åtgärder för att uppnå detta slutresultat. BJO uppmärksammade framförallt den omständigheten att eftersom det var fråga om en konkret misstanke om användning av falska personuppgifter borde polisen och allmänna åklagaren inte ha lagt ner utredningen med konstatandet att det inte kunnat utredas vem den eventuelle (rätte) gärningsmannen var. I en sådana situation borde statens straffanspråk komma i andra hand, efter den enskilda individens rättssäkerhetsintresse.

BJO meddelade för kännedom Vanda polisinskrifning sin uppfattning om vikten av att undersöka påståenden om att någon uppträtt under falskt namn.

BJO Rautios beslut 11.8.2005, dnr 318/4/04*
(föredragande Pasi Pölönen)

Anlitande av biträde

En advokat kritiserade i sitt klagomål den omständigheten att han på felaktiga grunder förvägrats möjlighet att biträda ett 15-årigt barn vid en förundersökning. Socialnämnden hade redan tidigare omhändertagit barnet.

BJO Rautio konstaterade att barnet hade valt en annan advokat till sitt biträde. Det kunde inte visas att en kriminalkommissarie hade överskridit eller missbrukat sin prövningsrätt då han inte tillät att också klaganden, som barnets mor hade givit i uppdrag att biträda barnet, verkade som barnets biträde vid förundersökningen.

BJO konstaterade emellertid att enligt vad som utretts var barnets mor vårdnadshavare och sålunda direkt med stöd av lag barnets intressebevakare. Enligt BJO:s uppfattning är det i första hand ett 15-årigt barns vårdnadshavare som för dess talan vid förundersökningen och socialnämnden torde kunna agera endast om vårdnadshavaren har förhinder eller om det råder en intressekonflikt mellan barnet och vårdnadshavaren. Den omständigheten att socialnämnden är representerad vid ett förhör undanröjer sålunda inte polisens skyldighet att bereda barnets vårdnadshavare (eller intressebevakare) tillfälle att föra talan vid

förundersökningen – inte heller när det är fråga om ett barn som omhändertagits av socialnämnden.

BJO ansåg att utgångspunkten i ett fall som detta är att vårdnadshavarens och barnets önskemål skall tillgodoses. Socialmyndigheterna skall se till att barnet får den rättshjälp det behöver och först om barnet och vårdnadshavaren inte kan skaffa rättshjälp är det skäl för socialmyndigheterna att vidta åtgärder. Enligt BJO:s åsikt är det klart att barnets åsikt om vem det vill anlitatsom biträde skall tillmätas betydelse, ju mer desto mognare barnet är. Om barnet emellertid anser att det inte över huvud taget behöver något biträde men vårdnadshavaren är av en annan åsikt, är utgångspunkten den att barnet inte kan hindra ett biträde att vara närvarande.

BJO Rautios beslut 11.4.2005, dnr 589/4/03
(föredragande Juha Haapamäki)

Också BJO Rautios avgörande 1188/4/03 och 2388/4/03 gällde anlitande av biträde vid förundersökning. I det först nämnda avgörandet underströk BJO att undantag från en parts rätt att själv välja försvarare får göras endast av vägande skäl. De i förundersökningslagen angivna grunderna för förvägrande av biträde måste tolkas snävt. I det fall som avsågs i klagomålet hade kriminalkommissarien inte handlat lagstridigt, men BJO ansåg att ett bättre motiverat alternativ hade varit att klaganden inte uppträtt som den misstänktes rådgivare i ett ärende som hade samband med brottet i fråga.

BJO meddelade i det sist nämnda fallet centralkriminalpolisen sin uppfattning om det felaktiga förfarandet och konstaterade att centralkriminalpolisen i och för sig inom ramen för sin prövningsrätt hade kunnat förvägra en juris kandidat att vara den misstänktes biträde vid förundersökningen. I förundersökningsprotokollet borde emellertid ha antecknats beslutet jämte motivering.

ÖVRIGA FALL

Ett vittnes immunitet

En klagande kritiserade polisen för att han hade gripits trots att han hade immunitet som vittne. Klaganden hade stämts in från Sverige som åklagarens vittne i ett mål som behandlades i Björneborgs tingsrätt. Efter att klaganden anlät till rättshusets parkeringsplats hade polisen kommit fram till honom och uppmanat honom att följa med till polisstationen. Klaganden berättade att han utan resultat hade bett att få kontakta sin ambassad och advokat samt åberopat sin immunitet som vittne. Han hade frigivits följande dag efter att ha hållits gripen i ca 22 timmar.

BJO Rautio konstaterade att syftet med immuniteten, enligt lagen om immunitet i vissa fall för personer som deltar i rättegång och förundersökning, är att sådana personer som avses i lagen frivilligt skall komma till Finland från en främmande stat. På så sätt kan utredningen av brott främjas. Immuniteten behöver inte uttryckligen åberopas för att den skall gälla och myndigheterna kan inte bestämma om ett vittne åtnjuter immunitet eller om denna skall tillgodoses. Däremot står det den inkallade fritt att avstå från sin immunitet. Det allmänna måste på eget initiativ trygga de rättigheter som enligt lag tillkommer envar.

Av det material som BJO haft tillgång till framgick att polisförvaltningen hade haft sådana uppgifter om klaganden att man redan i ett tidigare skede hade kunnat dra slutsatsen att det var skäl att trots den gällande efterlysningen förhålla sig tveksamt till möjligheten att gripa klaganden. Centralkriminalpolisen spelade en central roll i detta avseende.

Även om ärendet på det hela taget gav anledning till kritik var det fråga om synnerligen lindriga brister i de enskilda polismännens förfarande. Det var framförallt fråga om att systemet inte kunde förhindra uppkomsten av fall som detta. Även om det var fråga om ett ovanligt fall borde det enligt BJO:s åsikt ha kunnat förhindras. Slutresultatet var i varje fall att klaganden i strid med det uttryckliga förbudet i immunitetslagen hade hållits gripen i 22 timmar. Ansvar för att ett vittnes immunitet *de facto* förverkligas får inte vara be-

roende av den gripnes egna åtgärder. Fallet visade att det finns obestridda brister i systemet som skall trygga immuniteten eller i polisens allmänna kännedom om immunitetsmöjligheten.

Till följd av det som anförts ovan ansåg BJO att det var skäl att i grunden utreda hur situationer som denna kan undvikas i framtiden. I detta syfte bad BJO inrikesministeriet före utgången av år 2005 meddela vilka åtgärder fallet föranledde i praktiken.

BJO Rautios beslut 9.9.2005, dnr 2389/4/03*
(föredragande Mikko Sarja)

Inrikesministeriets polisavdelning meddelade 23.12.2005 att den i ett brev till den underlydande förvaltningen uppmanat polisens länsledning, de riks-omfattande enheterna och polisläroinrättningarna att beakta beslutet i sin verksamhet och utbildning. Polisavdelningen ansåg att den gällande lagstiftningen samt de administrativa anvisningarna och föreskrifterna om fall som detta är uppdaterade och tillräckliga samt att det inte behövs några nya anvisningar eller föreskrifter om saken.

Korrespondensen mellan en rannsakningsfånge och hans biträde

BJO Lindstedt uppmärksammade en vakt vid ett polis-häkte på att korrespondensen mellan en rannsaknings-fånge och hans biträde är konfidentiell. Vakten anförde i sin utredning som motivering för att han öppnat ett brev till rannsakningsfånge att brevet skulle överlämnas till denne innan han eventuellt överfördes till fängelset samt även att brevet sett "mystiskt" ut. Av denna anledning samt på grund av att brevet hade anlänt på ett sätt som vakten ansåg vara exceptionellt hade han uppenbarligen börjat misstänka att brevet *de facto* inte kom från rannsakningsfångens biträde.

Enligt BJO:s åsikt innebär omständigheter av det slag som framgår av utredningarna inte i sig att det så som lagen förutsätter finns grundad anledning att misstänka missbruk. Med stöd av det som framförs i motiveringen till häktningens 12 § bör bestämmelsen tolkas på så sätt positivt med avseende på de grundlägg-

gande och mänskliga rättigheterna att brev får granskas endast om det finns konkreta och tydliga tecken på missbruk.

BJO meddelade för framtiden polisfängelsets vakt som sin uppfattning att korrespondens mellan en rannsakningsfånge och dennes rättegångsbiträde får granskas endast i undantagsfall.

BJO Lindstedts beslut 21.10.2005, dnr 1945/4/05*
(föredragande Kristian Holman)

Förutsättningarna för telefonförhör

Polisen hade per telefon förhört klaganden såsom misstänkt för grovt rattfylleri och äventyrande av trafik-säkerheten. Klaganden hade fått allvarliga skador vid en trafikolycka och var vid tidpunkten för telefonförhöret intagen på sjukhus.

BJO Rautio ansåg att med beaktande av de skador som klaganden fått och gärningens allmänfarlighet kunde det ärende som undersöktes inte anses vara på så sätt obetydligt att det funnits sådana förutsättningar för telefonförhör som avses i förundersökningslagen. Klaganden hade inte heller gjort några medgivanden med anledning av brottsanmälan. Vid förhöret hade han endast konstaterat att han inte hade några minnesbilder av det inträffade. Enligt BJO:s åsikt kan en minnesförlust inte jämföras med ett erkännande.

BJO ansåg att den äldre konstapel som varit utredare i ärendet och svarat för förhöret hade handlat i strid med förundersökningslagen. BJO meddelade för kännedom den äldre konstapeln samt den kriminalkommissarie som i egenskap av undersökningsledare godkände dennes förfarande sin uppfattning.

BJO Rautios beslut 4.4.2005, dnr 2586/4/04
(föredragande Kristian Holman)

Kontroll av temporärt körförbud eller återlämnande av körkort

Klaganden hade fråntagits sitt körkort som i nästan ett år fanns på Villmanstrands polisinsrättning, trots att klaganden enligt körkortsregistret inte ens hade meddelats temporärt körförbud. En patrull från Villmanstrands polisinsrättning hade hösten 1999 larmats till platsen för en trafikolycka där en personbil kört av vägen samt kolliderat med en vägtrumma och ett träd. Klaganden påträffades sittande bredvid personbilen, förvirrad och skadad. Han fördes till sjukhus. Polispatrullen samlade på platsen ihop klagandens tillhörigheter, inklusive hans körkort.

Klaganden misstänktes för äventyrande av trafiken och, på grund av att amfetamin påträffats bland hans tillhörigheter, för grovt narkotikabrott. Dessutom misstänktes han ha kört bil narkotikapåverkad. En kriminalöverkonstapel förhörde honom följande dag på sjukhuset. Körkortet sändes till kriminalöverkonstapeln som utredde ärendet. Han ansåg det vara uppenbart att förutsättningarna för att frånta klaganden körkortet var uppfyllda. Enligt den praxis som Villmanstrands polisinsrättning tillämpade i fall som detta är det i regel den polispatrull som varit på platsen och skött ärendet från första början som meddelar temporärt körförbud och tar hand om körkortet. Kriminalöverkonstapeln hade inte återlämnat körkortet.

BJO Rautio ansåg att den kriminalöverkonstapel som varit utredare borde ha förvässat sig om att körförbud meddelats och gjort vederbörliga anteckningar om saken. Även om temporärt körförbud i allmänhet meddelas omedelbart måste en utredare kontrollera att körförbud meddelats när han får ett körkort som polisen omhändertagit. Även om en part meddelas endast ett temporärt körförbud innebär detta att han förlorar en viktig rättighet och att hans sedvanliga verksamhet begränsas. Det är därför viktigt att saken kontrolleras, för undvikande av misstag av detta slag. Utredaren handlade till denna del felaktigt när han inte kontrollerade hur det förhöll sig.

BJO Rautios beslut 28.4.2005, dnr 1523/4/03*
(föredragande Eero Kallio)

Också i BJO Rautios avgörande 3127/4/04* var det fråga om att ett körkort inte återlämnats. BJO kritiserade polisen för att den inte återlämnat klagandens körkort efter att det körförbud som domstolen meddelat hade upphört, eftersom något nytt beslut om fortsatt körförbud inte hade fattats.

Enligt BJO:s åsikt fanns det inte längre någon grund för polisen att hålla kvar klagandens körkort då inget (nytt) beslut hade fattats om hans körrätt. Polisen hade inte rätt att hålla kvar körkortet enbart på den grunden att klaganden skulle åläggas att visa upp ett läkarutlåtande varav det framgick om han var drogberoende. Polisens försummelse hade lett till att klaganden inte kunde få sitt körkortsärende avgjort av en domstol.

Handräckning till en privatperson

Klaganden kritiserade polisen för att den givit hans förra maka handräckning för att från deras gemensamma hem hämta föremål vilkas äganderätt var omtvistad.

JO Paunio konstaterade att polisen med stöd av polislagen också kan lämna en privatperson handräckning när det är nödvändigt för att denne skall kunna utöva sina lagliga rättigheter och om en rättskränkning är uppenbar. En förutsättning för att handräckning skall kunna lämnas en privatperson är dessutom att denne hindras i sina rättigheter och att polisbefogenheter måste anlitas för att dessa rättigheter skall kunna utövas.

Polislagens bestämmelse om handräckning till privatpersoner inskränker sig sålunda till uppenbara och klara rättskränkningar. Av de utredningar som gavs av de polismän som kommit till platsen framgick att klaganden tydligt och t.o.m. med hög röst upplyst poliserna om att delningen av de förra makarnas egendom var omtvistad och att den förra maken enligt hans åsikt inte fick föra bort föremål ur bostaden. Av polisen utredningar framgår vidare att den förra maken hade hjälp av tre personer som bärare och att åtgärden pågick sammanlagt ca tre timmar. JO ansåg att polismännen i den omtvistade situationen hade kunnat se

till att endast sådana föremål hämtades som uppenbart var avsedda för personligt bruk, såsom kläder och barnens leksaker.

JO konstaterade att gränsdragningen mellan handräckning enligt polislagens 40 § och polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i vissa fall kan vara tolkbar. Enligt JO:s uppfattning var det emellertid i detta fall klart fråga om att ge den förra makten handräckning. Detta på grund av att polismännen enligt vad som utretts i ärendet hade gått in i bostaden tillsammans med den förra makten vars avsikt var att hämta sina tillhörigheter. Enligt utredningarna hade överkonstapeln uttryckligen fattat ett beslut om handräckning.

JO gav polismännen en anmärkning för det lagstridiga förfarandet då de lämnade en privatperson handräckning.

Enligt polislagen skall beslut om handräckning fattas av en polisman som tillhör befälet, om inte något annat särskilt föreskrivs eller bestäms. Enligt polisinstruktionens yttrande fanns det inte någon särskild bestämmelse om beslut att lämna handräckning. Beslutet fattades av den överkonstapel som var fältchef. Enligt polislagen begränsas rätten att besluta om handräckning till befäls personer. Överkonstapeln var inte behörig att besluta om handräckningen. JO gav överkonstapeln en anmärkning för det lagstridiga förfarandet.

JO Paunios beslut 17.5.2005, dnr 2308/4/03*
(föredragande Aila Linnakangas)

Utnämning av polismän till lägre tjänster

BJO Rautio kritiserade tjänsteutnämningar som gjorts av polischeferna i Uleåborg och Kauhajoki. Polischeferna hade utnämnt polisbefäl till lägre tjänster. Genom utnämningarna kunde polismännen gå i pension tidigare än de hade kunnat göra från sin befälstjänst. Pensionsåldern för underbefäl och manskap är 60 år medan den för befäl inom lokalpolisen är minst 63 år, beroende på tjänsteställningen.

BJO fick kännedom om utnämningarna i Uleåborg genom diskussionssidorna www.poliisiopisto.net och om utnämningen i Kauhajoki genom tidningen Poliisi & Oikeus. Han beslöt undersöka ärendena på eget initiativ.

BJO konstaterade att även om de allmänna utnämningsgrunderna och behörighetsvillkoren skall iakttas vid utnämningen till offentliga tjänster, innebär utnämningsärenden alltid också utövande av prövningsrätt. Prövningen i utnämningsärenden styrs emellertid bl.a. av de allmänna rättsprinciper som gäller inom förvaltningen. En sådan är ändamålsprincipen som numera framgår också av förvaltningslagen som trädde i kraft 1.1.2004. Ändamålsprincipen innebär en allmän skyldighet att utnyttja lagstadgad prövningsrätt endast för angivet eller annars avsett ändamål. Principen innebär således ett förbud mot att utöva offentlig makt eller myndighet för ändamål som är främmande för förvaltningen. En myndighet får inte utöva sin prövningsrätt i strid med de krav som ändamålsbundenheten innebär.

Enligt BJO:s uppfattning innebär ändamålsprincipen att tjänsteutnämningar skall göras i syften som är lagliga och godtagbara. Avsikten med en tjänsteutnämning är att utse den som bäst uppfyller både behörighetsvillkoren och de övriga förutsättningarna för en framgångsrik skötsel av tjänsten. En framgångsrik skötsel av en tjänst innebär t.ex. att den som utnämnts kan förväntas sköta tjänsten under en tid som är rationell med tanke på tjänsteutövningens ändamålsenlighet.

Med beaktande av de allmänna utnämningsgrunderna kan det förefalla som om de mest meriterade valdes till båda tjänsterna i Uleåborg. Redan i det skedet då polischefen övervägde utnämningarna måste han emellertid ha anat att de som fick tjänsterna snart skulle gå i pension. Sökandena hade inte över huvud taget för avsikt att tillträda sina nya tjänster utan deras egentliga syfte var att sänka sin pensionsålder. BJO konstaterade att utnämningarna otvivelaktigt stred mot ändamålsprincipen. Öckså utnämningen i Kauhajoki hade enligt BJO:s åsikt obestridligen gjorts i ett annat syfte än lagen avser.

I de utredningar som BJO inhämtat framhålls det att pensionsbestämmelserna tillåter tjänstearrangemang av detta slag och att "lagstiftaren godkänt" förfarandet. BJO kunde emellertid inte godta hänvisningen till

pensionsbestämmelserna. Det är inte acceptabelt att utnämningspraxis inriktas på att hitta "kryphål". BJO konstaterade att ändamålsprincipen alltid måste beaktas vid tillämpning av lag.

BJO meddelade för kännedom polischeferna sin uppfattning om utnämningarna.

BJO Rautios beslut 30.9.2005, dnr 166/2/05*
(föredragande Kristian Holman)

En brottsutredares vittnesstatus och eventuella jäv

En överkonstapel registrerade en brottsanmälan för ärekränkning och blev till följd av polisinsrättningens arbetsfördelning utredare i ärendet. Han visste redan då att han eventuellt måste vittna i målet eftersom den misstänkte hade ringt också till honom och framfört kränkande påståenden om målsäganden. Överkonstapeln hördes sedermera som vittne om samtals innehåll. Han verkade emellertid som utredare ända till slutet, eftersom inte heller undersökningsledaren ansåg honom vara jävig.

BJO Rautio konstaterade att den omständigheten att en person hörs som vittne inte nödvändigtvis är jävsgrundande. Situationen kan emellertid vara problematisk, i synnerhet om utredaren själv är vittne till ett misstänkt brott. I en sådan situation kan utredaren ha en förhandsuppfattning som påverkar hans objektivitet. Enligt BJO:s uppfattning måste man vid bedömningen beakta också hur kontroversiella eller tolkbara de omständigheter är som polismannen vittnar om samt om de avser uttryckligen det misstänkta brottet eller t.ex. endast sådant som skett under förundersökningen.

Enligt BJO:s uppfattning var överkonstapelns ställning som vittne av ett sådant slag att bedömningen av jävsfrågan borde ha lett till ett annat slutresultat än överkonstapeln och undersökningsledaren kom fram till.

Eftersom lagstiftningen emellertid delvis är tolkbar i detta avseende nöjde sig BJO med att för kännedom meddela överkonstapeln och undersökningsledaren sina synpunkter på omständigheter som skall beak-

tas vid bedömningen av jävsfrågan. BJO uppmärksammade dem framförallt på att brottsutredningar skall ordnas på ett sådant sätt att de inte heller hos utomstående betraktare väcker befogade misstankar om utredningens objektivitet.

BJO Rautios beslut 16.5.2005, dnr 2828/4/03*
(föredragande Juha Haapamäki)

En undersökningsledares jäv

En klagande hade bett polisen undersöka om en person gjort sig skyldig till brott genom att gräva ett dike på klagandens mark. Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka om en kriminalkommissarie varit jävig att verka som undersökningsledare och besluta om förundersökningen, med beaktande av att den person som grävt i diket berättade att han uppmannats till detta av kriminalkommissarien som också gett honom råd.

BJO Rautio ansåg att kriminalkommissarien varit jävig att besluta att någon förundersökning inte skulle inledas i ärendet. I sin bedömning av undersökningsbegäran som gällde frågan om dikesgrävningen utgjorde ett brott hade kriminalkommissarien åtminstone indirekt varit tvungen att ta ställning också till frågan om dikesgrävarens uttalande gav anledning att misstänka honom själv för delaktighet i det eventuella brottet. BJO meddelade kriminalkommissarie sin uppfattning för kännedom.

BJO Rautios beslut 23.5.2005, dnr 315/4/04
(föredragande Mikko Eteläpää)

Gränsdragning mellan en polismans tjänsteuppgifter och privata angelägenheter

Klagandena berättade att en överkonstapel kallat dem till polisinsrättningen i samband med utredningen av en trafikolycka som deras son och överkonstapelns son var inblandade i. Överkonstapeln var ägare till en bil som skadats vid olyckan.

Klagandena hade kallats till polisinrättningen där överkonstapeln, som var iklädd tjänstdräkt, enligt vad klagandena uppgav hade hotat med att klagandenas son skulle få en straffregisteranteckning om man inte kunde enas om ersättningsfrågan och ärendet sålunda blev föremål för polisundersökning. Klagandena ansåg att polismannen framförde sina synpunkter i egenskap av polisman och ifrågasatte opartiskheten i en eventuell undersökning.

BJO Rautio konstaterade att en polisman ofta också i sitt privatliv uppfattas som representant för polisen. En utomstående ser eventuellt ingen större skillnad i om en polisman, i synnerhet om han är iklädd tjänstdräkt, handlar i sitt eget ärende eller på tjänstens vägnar. En medborgare måste emellertid alltid när det över huvud taget är möjligt få veta om en polisman uppträder i tjänsten eller som privatperson. I detta fall gav överkonstapelns uppträdande upphov till ovisshet om hans ställning.

Vad beträffar påståendena om partiskhet konstaterade BJO att också en polisman liksom andra parter har rätt att förhandla och även avtala om rättsliga angelägenheter. En polisman kan t.ex. som målsägande i ett skadegörelsebrott avstå från att yrka på straff. En polisman är inte heller jävig att förhandla om sådana frågor med andra parter. Jävsbestämmelserna är däremot entydiga i det avseendet att en polisman inte i tjänsten på polisens vägnar får delta i behandlingen av ett ärende som gäller honom själv.

Enligt vad som utretts i ärendet hade överkonstapeln i rätt kraftiga ordalag uttryckt sin ståndpunkt om det eventuella slutresultatet i ärendet. Även om överkonstapeln hade yttrat sig i egenskap av part ansåg BJO att det med tanke på att en polisman förutsätts vara opartisk var ytterst ifrågasatt att under de nämnda förhållandena på polisstationen och iklädd tjänstdräkt framföra de nämnda åsikterna.

Den andra parten i situationen kunde få den uppfattningen att polismannen skötte ett tjänsteuppdrag eller att han åtminstone uttryckte en åsikt som motsvarade polisens (polisinrättningens) ståndpunkt i ärendet. Efter att överkonstapeln framfört sin ståndpunkt ifrågasatte klagandena opartiskheten i polisens eventuella fortsatta utredningsåtgärder. Enligt BJO:s uppfattning

var överkonstapelns förfarande ägnat att ifrågasätta förtroendet för opartiskheten i polisverksamheten.

BJO uppmärksammade eftertryckligen överkonstapeln på att en polisman förutsätts iakttä opartiskhet och särskild försiktighet när han uppträder i egna ärenden.

BJO Rautios beslut 24.3.2005, dnr 2317/4/03
(föredragande Kristian Holman)

Se även det i avsnittet Åklagarväsendet refererade fallet dnr 2011/4/03 (s. 118) där en person blev misstänkt "på grund av omständigheterna", och fallet dnr 2117/4/03 (s. 116) där tiden i rannsakningsfängelset inte räknades av från det ådömda fängelsestraffet.

FÅNGVÅRDEN

Laglighetskontrollen av fångvårdsärenden ankom enligt ärendefördelningen på BJO *Rautio* till 30.9.2005 och därefter på BJO *Jääskeläinen*. Under verksamhetsåret var äldre justitieombudsmannasekreterare *Harri Ojala* huvudföredragande för fångvårdsärendena.

Justitieombudsmannen skall enligt lagen inspektera i synnerhet fängelser och andra slutna inrättningar. Till synen över fångvården är av tradition en viktig del av justitieombudsmannens verksamhet.

RÄTTSLÄGET INOM FÖRVALTNINGSOMRÅDET

Det länge förberedda s.k. fångpaketet, dvs. fängelsestraffkommitténs betänkande resulterade under verksamhetsåret i propositioner med förslag till fängelselag och häktningsslag samt ändring av strafflagens bestämmelser om fängelse och villkorlig frigivning samt i en proposition med förslag till lag om förfarandet vid frigivning av långtidsfångar mm. (RP 261–263/2004). Riksdagen godkände lagförslagen på sommaren och lagarna 767–788/2005 träder i kraft 1.10.2006. I samma sammanhang gjordes också ändringar i flera andra fångvårdsrelaterade lagar. I slutet av verksamhetsåret inleddes ett omfattande utbildningsprogram om totalrevisionen av lagstiftningen om fångvården.

FÅNGTALET

Efter att under en tid ha varit stabilt fortsatte fångtalet att öka. Fångtalet (inklusive rannsakningsfångar) överskred 4 000 i oktober 2005. Orsakerna till den kraftiga ökningen av fångantalet har dryftats i olika sammanhang. Delegationen för brottspåföljdsområdet konstaterade i sin verksamhetsberättelse för perioden 2003–2005 att ökningen berodde på lagändringar, skärpning av straffnivån och det ökade antalet fall där domstolarna dömd ut fängelsestraff. Fångarna döms i större utsträckning än tidigare till långa fängelsestraff, bl.a. för våldsbrott. Det kan ytterligare konstate-

ras att antalet livstidsfångar i slutet av verksamhetsåret uppgick till 121. En bidragande orsak, visserligen inte så viktig som man antagit, var det redan i 2004 års berättelse nämnda felet i datasystemet som ledde till att verkställigheten av förvandlingsstraff för böter fördröjdes. En förbättring i detta avseende väntas ske 1.1.2006 då en lagändring som gäller förvandlingsstraff för böter träder i kraft. I och med att en dag i fängelse motsvarar av tre dagsböter i stället för såsom tidigare två dagsböter kommer fångtalet eventuellt att minska med upp till 80 fångar.

I justitieombudsmannens verksamhet kommer det växande fångtalet till synes framförallt i att ett centralt tema för både klagomålen och fängelseinspektionerna numera är bl.a. fångarnas försämrade boendeförhållanden och konsekvenserna av dessa (spända relationer mellan fångarna, ökat antal s.k. rädda fångar osv.). Andra aktuella frågor har varit fångarnas svårigheter att delta i aktiviteter samt oförutsedda hinder för ordnande av aktiviteter. Dessa problem berodde dels på ökningen av antalet fångar och dels på att personalen dimensionerats för ett mindre antal fångar och knappast ökat alls. Om en vakt fått t.ex. ett transportuppdrag har detta ofta inneburit att man varit tvungen att avbryta eller ställa in annan verksamhet på grund av övervakningssvårigheter. Särskilt svårt har det varit t.ex. att ordna utomhusvistelse och andra aktiviteter för s.k. rädda fångar.

De anställda har också berättat att de upplevt otrygghet då de ibland varit tvungna att ensammana ansvara för upprätthållandet av ordningen på avdelningar och i verksamheter där flera (ibland tiotals) fångar samtidigt varit närvarande. Bland personalen har man fortfarande i färskt minne den våldsamma fångflykten från Pelso fängelse i början av år 2004. Under samtal med BJO berättade företrädare för vaktpersonalen också att man på vissa fängelseavdelningar redan varit tvungen att ge avkall bl.a. på de regelbundna inspektionerna av fängeselokalerna.

Också riksdagens lagutskott uppmärksammade under verksamhetsåret i samband med behandlingen av de ovan nämnda propositionerna utvecklingen av fångtalet och fångvårdsväsendets resurser. Utskottet hänvisade till den allmänna motiveringen och konstaterade bl.a. följande:

I början av 2004 fanns det totalt 3 463 intagna i fängelserna. Det genomsnittliga fångtalet var 3 577, vilket var ca 800 fångar fler än tre år tidigare. Ändå hade personalresurserna inte utvecklats i motsvarande mån. Relationstalet för personal och fångar inom fångvårdsväsendet som år 2001 var 0,87 hade 2004 sjunkit till 0,72. Projektet för utveckling av strukturerna och organisationen inom fångvårdsväsendet har enligt de uppgifter som utskottet fått gjort bedömningen att relationstalet personal/fångar bör vara minst 0,8 för att den fängelsesäkerhet och de funktioner som har uppställts som mål i den nya fängelselagen skall kunna hållas på en acceptabel nivå. Enligt denna bedömning bör fångvårdsväsendet för ett genomsnittligt fångtal på 3 850 eftersträva en personalstyrka på 3 080 årsverken, vilket under de närmaste åren skulle innebära en ökning med cirka 300 årsverken om inte det genomsnittliga fångtalet kan minskas.

Fångtalets utveckling kommer naturligtvis till synes också i att antalet fångplatser är otillräckligt. De slutna anstaltarnas belägningsgrad har sedan år 2000 stigit från 90 procent till 110 procent år 2004. Överbeläggningen är sålunda betydande.

I samband med att fångvårdsväsendets fastigheter övergick till Senatsfastigheter upprättades för fångvårdsväsendet ett tio års investeringsprogram. Ursprungligen omfattade programmet huvudsakligen saneringsprojekt för olika fängelser men också bl.a. nybyggnadsprojektet Sydvästra Finlands fängelse. Man har dock varit tvungen att justera det ursprungliga investeringsprogrammet för att kunna hantera projektens inverkan på hyreskostnaderna. Detta har inneburit att man redan tvingats senarelägga vissa av de planerade projekten till tiden efter den nämnda tioårsperioden. Fram till 2010 kan investeringsprogrammet enligt de uppgifter som utskottet fått resultera i endast ca 100 nya platser i de slutna fängelserna, vilket innebär att problemet med överbeläggning av fängelserna fortsätter om det inte sker betydande förändringar i fångtalet.

Lagutskottet påpekade dessutom att långt ifrån alla nuvarande fångplatser motsvarar dagens krav på bostadshygien. År 2006 kommer fängelserna enligt uppgift fortfarande att ha i bruk ca 500 s.k. baljceller, där fångarna inte har tillgång till sanitetsutrymmen under

alla tider på dygnet. Fram till slutet av decenniet kommer antalet sådana celler minska till ca 360. Trots den emotsedda utvecklingen är situationen för en välfärdsstat som Finland också internationellt minst sagt pinsam.

Under verksamhetsåret försämrades förhållandena ytterligare. Det genomsnittliga dagliga antalet fångar var 3 900 och belägningsgraden drygt 119 procent. Överbeläggningen förvärrades sålunda ytterligare.

LAGLIGHETSKONTROLLEN AV FÅNGVÅRDEN

Under verksamhetsåret avgjordes 235 klagomål från fångar. Dessutom avgjorde BJO fyra ärenden på eget initiativ. Från fångar inkom flera klagomål (sammanlagt 293) men en del av dessa gällde andra myndigheters verksamhet. Klagomålenas teman är i stort sett oförändrade från år till år. Fångarna klagade bl.a. över användningen av tvångs- och säkerhetsåtgärder, disciplinär makt, personalens uppträdande, fängelseförhållandena (boende, kläder och rätten att inneha egendom, möjligheterna att hålla kontakt med omvärlden, permissioner, korrespondens, telefonsamtal osv.) och över möjligheterna till familjebesök. En del av klagomålen gällde återkallande av beslut om placering på öppen anstalt och förflyttningar mellan anstalter. I relativt stor utsträckning förekom också missnöje med hälso- och sjukvården i fängelserna.

I 39 fall ledde klagomålsavgörandena till åtgärder. I dessa fall var det ofta fråga om relativt små procedurfel eller om ärenden där BJO i handledande syfte meddelade sin uppfattning om ett förfarande. I ett fall gav BJO en tjänsteman anmärkning. I många fall var det fråga om hälsovårdsmyndigheternas förfarande och merparten av dessa fall gällde medicinering och minskad dosering av s.k. beroendeframkallande läkemedel. I ett fall meddelade BJO Pelso fängelse sin uppfattning om dess lagstridiga hantering av bioavfall (dnr 33/4/04).

I flera fall var det fråga om principerna för en god förvaltning, t.ex. i ett som gällde hörande av en fånge i samband med indragning av permission (3004/4/03),

besvarande av en fånges förfrågan (2896/4/03) eller noggrannheten vid upprättandet av ett utlåtande om en fånge (2266/4/03).

INSPEKTIONER INOM FÅNGVÅRDEN 2005

Satakunda fängelse	26.–27.1.2005
Kylmäkoski fängelse	22.3.2005
Uleåborgs fängelse	26.4.2005
S:t Michels fängelse	17.–18.5.2005
Naarajärvi fängelse	18.5.2005
Laukaa fängelse	17.5.2005
Helsingfors fängelse	14.–15.6.2005
Sveaborgs arbetskoloni	15.6.2005
Ojoinen arbetskoloni	3.8.2005
Tavastehus fängelse, Vånå öppna fängelseavdelning	3.8.2005
Sukeva fängelse	24.8.2005
Pelso fängelse	25.8.2005
Brottspåföljdsverket	17.11.2005
Riihimäki fängelse	22.–23.11.2005
Kervo fängelse	8.12.2005
Vasa fängelse	14.12.2005

Vid fängelseinspektionerna uppmärksammades framförallt lokalerna och deras skick, fångarnas boendeförhållanden samt förhållandena och familjerummen på de slutna avdelningarna och specialavdelningarna, fångarnas kontakter med omvärlden, möjligheterna att ägna sig åt fritidsaktiviteter samt anstaltens disciplinära praxis och förekomsten av diskriminering. Med anstaltsledningen diskuterades utredningen av brott som fångarna misstänktes för, praxis vid tillämpningen av tvångsmedelsbefogenheter samt registreringen av beslutsmotiveringar.

Ett viktigt element i inspektionerna är fångarnas möjlighet till personliga samtal med BJO. Sammanlagt 159 fångar utnyttjade möjligheten. Fångarnas ärenden kan i allmänhet utredas redan i samband med inspektionerna. Fångarna lämnade emellertid in också ett tiotal skriftliga klagomål som undersöktes separat. De frågor som fångarna tog upp under inspektionerna var i stort sett desamma som i fångarnas klagomål över huvud taget, även om kritiken mot fängelseförhållandena dominerade. De biträdande justitieombudsmännen beslöt på eget initiativ pröva sju ärenden.

Överbeläggningen har i fler anstalter lett till att man tvingats ställa in extra sängar i cellerna. Utrymmet i t.ex. en cell avsedd för en person motsvarade inte längre Brottspåföljdsverkets rekommendation om fem kvadratmeters golvyta per fånge. Särskilt problematisk var situationen på norra cellavdelningen (PSO) i Helsingfors fängelse, där celldörrarna hålls öppna högst några timmar i dygnet och fångarnas möjligheter till aktiviteter utanför cellen är obetydliga. Cellerna saknar rinnande vatten och avskild WC. Fångarna är sålunda åtminstone tidvis tvungna att i närvaro av sin cellkamrat använda cellens s.k. balja eller kemiska toalet, som inte är avskärmad från cellen i övrigt.

I Helsingfors fängelse hade man varit tvungen att inkvartera fångar också på specialavdelningen. Också i S:t Michels fängelse var fångarnas boendeförhållanden anspråkslösa. Fängelset hade fortfarande s.k. baljceller och man hade varit tvungen att placera två fångar i celler avsedda för en person. I S:t Michel hade man emellertid kunnat hålla celldörrarna öppna under längre tider än i Helsingfors fängelse på den norra cellavdelningen. I Kylmäkoski fängelse hade man varit tvungen att placera fångar på resecellavdelningen.

Under samtalen med fängelsernas ledning och personal framgick det också att sjukledigheterna bland personalen hade ökat.

Avgöranden

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Fängelseläkarnas förfarande med att minska doseringen av läkemedel

Flera klagande kritiserade fängelseläkare för att de avslutat eller ändrat medicineringen utan att träffa patienten i fråga. Det var fråga om benzodiazepiner, huvudsakligen s.k. PKV-läkemedel som påverkar centrala nervsystemet. Klagandena hade använt läkemedlen i flera år.

Enligt vad som utretts hade en fängelseläkare i fyra fall beslutat avbryta eller ändra medicineringen efter att ha kontaktats av en sjukskötare, utan att läkaren personligen träffat patienten eller bekantat sig med dennes patientjournaler. I ett fall hade fängelseläkaren träffat patienten på mottagningen och ändrat medicineringen. Syftet hade varit att patienten skulle komma till mottagningen om en månad, då man skulle ha beslutat om ett avvänjningsprogram. Läkaren hade emellertid beslutat om avvänjningsprogrammet utan att patienten hade kommit till mottagningen. Slutet om medicineringen hade inte heller motiverats i patientjournalerna.

Rättsskyddscentralen för hälsovården (TEO) konstaterade i sina utlåtanden att benzodiazepiner på grund av sina farmakologiska egenskaper ofta missbrukas. Det är därför skäl att ordinera dessa läkemedel med största omsorgsfullhet och försiktighet. Den som ordinerar dem ansvarar för att ordinationen är medicinskt motiverad och trygg för patienten.

TEO uppgav att det inte framgick av patientjournalerna att hos klagandena diagnostiserats någon sådan psykisk sjukdom eller störning som från medicinsk synpunkt hade motiverat långvarig medicinerings med benzodiazepiner. Klagandena hade varit eller var fortfarande drogmissbrukare och drogberoende. TEO ansåg det därför vara motiverat att förhålla sig restriktivt till att förskriva benzodiazepiner till klagandena. Avvänjningen från benzodiazepinerna hade enligt TEO skett successivt i enlighet med allmän praxis och klagandena hade inte uppvisat några allvarliga abstinenssymptom. TEO

ansåg emellertid att fängelseläkarna om möjligt borde ha avtalat om medicineringen i samförstånd med patienten eller åtminstone berättat om saken för denne. I ett fall där det var fråga om ett avvänjningsprogram som skulle inledas en månad senare ansåg TEO att läkaren, såsom avsikten hade varit, borde ha träffat patienten personligen före beslutet om programmet.

BJO Rautio konstaterade som sitt ställningstagande bl.a. att enligt lagen om patientens ställning och rättigheter skall vården och behandlingen ges i samförstånd med patienten. Enligt BJO:s åsikt var det inte förenligt med patientlagen att medicineringen avslutades eller ändrades utan att saken hade diskuterats med patienten. Att patienten kom till mottagningen först efter att medicineringen avslutats eller ändrats överensstämde enligt BJO:s åsikt inte med patientlagens bestämmelse om att vården och behandlingen skall ges i samförstånd med patienten. Inte heller patientens rätt till information enligt patientlagens 5 § kunde enligt BJO:s uppfattning uppfyllas om vården och behandlingen av patienten ensidigt ändrades av läkaren utan att denne sett eller hört patienten.

Enligt social- och hälsovårdsministeriets förordning om förskrivning av läkemedel som gällde vid händelseidpunkten får en läkare förskriva läkemedel endast till den vars behov av medicineringsläkaren har försäkrat sig om genom egen undersökning eller på något annat tillförlitligt sätt. I förordningen preciseras inte vad som avses med ett annat tillförlitligt sätt att försäkra sig om en patients behov av medicineringsläkaren utan att undersöka denne. Situationen måste sålunda bedömas från fall till fall. Enligt BJO:s uppfattning kan en läkare i vissa situationer utan att undersöka patienten försäkra sig om dennes behov av medicineringsläkaren genom att studera patientjournalerna. En sådan situation kan komma i fråga i ett fängelse t.ex. när en läkare anser det nödvändigt att bedöma behovet av medicineringsläkaren men patienten vägrar komma till mottagningen för bedömning av medicineringsläkaren.

BJO ansåg det vara förståeligt att det med tanke på fängelseordningen kan vara problematiskt att bedöma behovet av mediciner, i synnerhet när det är fråga om en ny fånge. Det kan då bli fråga om att avsluta en mediciner eller att byta ut den mot en annan. BJO ansåg detta vara ett godtagbart förfarande när det är

fråga om medicinskt motiverbara vårdavgöranden. Fängelsets basläkemedelsurval eller "vårdpraxis" får emellertid inte vara avgörande för vad som anses vara en medicinskt motiverad medicinering för en enskild patient. BJO konstaterade dessutom att patientlagen gäller också hälso- och sjukvårdspersonalen inom fängsvården. Som motivering för att inte tillämpa lagen kan inte anföras resursbrist.

BJO hänvisade till utlåtandet från TEO och konstaterade att den successiva minskningen av medicineringen inte hade äventyrat klagandenas hälsa på ett sådant sätt att förfarandet i sig kunde anses vara lagstridigt. BJO ansåg emellertid att läkarna inte hade beaktat patientlagens bestämmelser om självbestämmanderätt och information. BJO uppmärksammade också fängseläkarna på att besluten om avslutande av medicineringen borde ha motiverats i patientjournalerna (social- och hälsovårdsministeriets förordning om upprättande av journalhandlingar samt om förvaring av dem och annat material som hänför sig till vård).

BJO Rautio meddelade i klandrande syfte för framtiden de ifrågavarande fängseläkarna sin uppfattning om det lagstridiga förfarandet.

BJO Rautios beslut 5.7.2005, dnr 1895/4/03*, 7.7.2005 dnr 2247/4/03, 8.8.2005 dnr 97/4/04, 10.8.2005 dnr 103/4/04 och 11.8.2005 dnr 1933/4/04 (föredragande lisa Suhonen)

Vikten av omsorgsfull hälso- och sjukvård

BJO Rautio uppmärksammade överläkaren vid Pelsö fängelse på vikten av omsorgsfull tjänsteutövning, eftersom läkaren av vårdslöshet hade glömt vidarebefordra en förskrivning av läkemedel till en fånge, vilket hade lett till ett fem dagars avbrott i medicineringen. Vid bedömningen av påföljden beaktade BJO att det var fråga om ett smärtstillande medel som det inte var hälsovådligt för patienten att vara utan samt att patienten hade tillgång till andra smärtstillande medel.

BJO Rautios beslut 8.9.2005, dnr 1108/4/04 (föredragande lisa Suhonen)

Bedömning av arbetsförmågan och rätten till permission för patienter som får substitutionsbehandling

Fängseläkaren vid Konnunsuo fängelse placerade alla fångar som fick substitutionsbehandling för drogberoende i klass C (arbetsoförmögen). Fångar som fick substitutionsbehandling vid Konnunsuo fängelse beviljades endast permissioner med ledsagare.

BJO Rautio konstaterade att läkemedelsbehandling för drogberoende inte automatiskt får utgöra ett hinder för fångens deltagande i arbete, utan bedömningen av arbetsförmågan skall göras individuellt. Enligt BJO:s åsikt får substitutionsbehandling inte heller i sig utgöra ett hinder för att bevilja fången permission. Eftersom Brottsförhållandenverket redan informerat fängelset om saken föranledde ärendet inga andra åtgärder än att BJO sände sitt beslut för kännedom till direktören för och Konnunsuo fängelse och fängseläkaren.

BJO Rautios beslut 16.6.2005, dnr 714/2/03 (föredragande Anu Rita)

Placering i isoleringscell för uppföljning av sjukdom

En fånge hade två gånger (olika dagar) fått sjukdomsattacker i sin cell. Jourhavande övervakten och en äldre vakt beslöt placera fången i en kameraövervakad isoleringscell för att kunna följa fångens sjukdom. Efter att först ha motsatt sig placeringen i isoleringscellen samtyckte fången sedermera till förfarandet. BJO Rautio ansåg det vara skäl att uppmärksamma följande omständigheter när det gäller placering av fångar i isoleringsceller.

Det är i första hand hälso- och sjukvårdsmyndigheterna som svarar för vården av sjuka fångar. De yrkesutbildade personer (inte anställda inom fängsvården) som fanns på plats hade inte i något av fallen – efter att ha konsulterat sjukhusets läkare – nämnt någonting om behovet att placera fången i en isoleringscell. Fängseläkaren torde emellertid i efterhand ha godkänt förfarandet av hälsoskäl.

Enligt de erfarenheter och de uppgifter som erhållits i samband med laglighetskontrollen har fångvårdsmyndigheterna i synnerhet nattetid begränsade möjligheter att uppsöka fångarna i deras celler och följa sjuka fångars hälsotillstånd. Med hänsyn till detta ansåg BJO att de åtgärder som vidtagits av den övervakt och den äldre vakt som ansvarade för övervakningen av fångarna vid de aktuella tidpunkterna var förståeliga med hänsyn till förhållandena. Deras förfarande föranledde därför inga åtgärder från BJO:s sida.

BJO konstaterade emellertid att han också med tanke på tjänstemännens egen rättssäkerhet ansåg det vara ett bättre alternativ att inte vidta åtgärder av detta slag utan att först diskutera saken med yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, som har den yrkeskunskap som behövs för att bedöma vilka åtgärder en fångs hälsotillstånd förutsätter. Det är skäl att förfara på detta sätt oberoende av om fången eventuellt gett sitt samtycke och även om åtgärden i sig är till fördel för fången. Hälso- och sjukvårdspersonalen skall i varje fall utan dröjsmål underrättas om att en fånge placerats i en isoleringscell.

Enligt BJO:s åsikt är en förutsättning för att en fånge skall kunna placeras i en cell med kameraövervakning för observation av hälsotillståndet för det första att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården har konstaterat att åtgärder är nödvändig och för det andra att fången har givit sitt samtycke.

BJO Rautios beslut 24.5.2005, dnr 2264/4/03
(föredragande Harri Ojala)

Placering av fångar som får substitutionsbehandling i öppen anstalt

I ett ärende som BJO Rautio tagit upp till prövning på eget initiativ konstaterade han att de allmänna målsättningarna för fångvården, såsom normalitetsprincipen och strävan att återanpassa fångarna till samhället, innebär att fångar som får substitutionsbehandling om möjligt skall placeras i straffanstalter enligt samma grunder som andra fångar. Detta understryks av det allmänna kravet på ett jämlikt bemötande som uttryckligen förbjuder att någon särbehandlas på grund av

sitt hälsotillstånd. Det är emellertid klart att den i lagen om verkställighet av straff (SVL) ingående bestämmelsen om placering av fångar i öppen anstalt leder till att alla fångar som uppfyller de "formella" förutsättningarna för placering i öppen anstalt inte kan eller måste kunna placeras i en öppen anstalt. Enligt lag kan särskilda förutsättningar uppställas för placering i öppen anstalt. Den viktigaste begränsande förutsättningen är fångens lämplighet för en sådan placering.

De allmänna förpliktelserna när det gäller placering av fångar kan enligt BJO:s beaktas också vid bedömningen av frågan om en fånge som får substitutionsbehandling skall placeras i en öppen anstalt. Dessa förpliktelser talar för att de särskilda behov som direkt sammanhänger med substitutionsbehandlingen inte skall betonas i en oskäligt hög grad vid bedömningen av lämpligheten. Det är visserligen klart att placeringen av en fånge som får substitutionsbehandling är förenad med vissa speciella krav och problem. Fångvårdsmyndigheterna skall emellertid se till att det i vårt land finns tillräckligt med öppna anstalter som kan ta emot patienter som får substitutionsbehandling, om dessa är lämpliga i andra avseenden.

Av utredningen framgick att man inte hade någon generell och entydig lösning för placeringen av fångar som fick substitutionsbehandling. Utgångspunkten föreföll enligt utredningen emellertid vara den att frågan om en fånge som får ersättningsbehandling skall placeras i en öppen anstalt bedöms från fall till fall och att man i detta avseende strävar efter att iaktta samma lämplighetskriterier som i fråga om andra placeringar. Enligt BJO:s åsikt är detta den korrekta utgångspunkten, förutsatt att man ser till att det på olika håll i landet finns ett tillräckligt antal öppna anstaltsplatser som är lämpliga för patienter som får substitutionsbehandling.

BJO Rautios beslut 6.9.2005, dnr 2993/2/03*
(föredragande Harri Ojala)

BESÖK

Fångars skydd för familjelivet

En person som avtjänade fängelsestraff på Sydvästra Finlands fängelse klagade tillsammans med sin maka på möjligheterna att ta emot besök av familjemedlemmar i fängelset. Klagandena kritiserade besöksarrangemangen och påtalade framförallt problemen i samband med barnbesök.

Klaganden som avtjänade fängelsestraff hade inga möjligheter att ta emot oövervakade besök (s.k. familjebesök) eller att få permission från fängelset. Där emot hade klaganden möjlighet att träffa sin familj under de övervakade besök som varje vecka ordnades gemensamt med andra fångar. Besöken ordnades så att fångarna och besökarna fick sitta vid bord mitt emot varandra, åtskilda av en genomskinlig, halvhög glas- eller plexiskiva. Det var förbjudet för besökarna och fångarna att beröra varandra. Dessa besökstillfällen var övervakade. Enligt klagandena var det omönskligt att sätta upp en glasskiva mellan fångarna och deras barn och att inte låta barnen sitta i sin förälders famn eller ens beröra denne.

BJO Rautio konstaterade att fängelset har prövningsrätt när det gäller övervakningsarrangemangen i samband med besök. Övervakningen får enligt BJO:s åsikt emellertid inte vara sådan att den *de facto* hindrar en fånge att utnyttja sin lagstadgade rätt att ta emot besök. BJO gjorde den bedömningen att detta i det närmaste var fallet i fråga om fångars småbarn. Det är omöjligt för ett barn att förstå och rätta sig efter ett beröringsförbud. De problematiska besöksförhållandena hade enligt BJO:s uppfattning åtminstone i vissa familjer utgjort faktiska hinder för besök.

Som grund för denna bedömning hänvisade BJO till det som framkommit också i andra klagomål samt till sina iakttagelser under fängelseinspektionerna. Den arbetsgrupp för utredning av familjearbete som tillsatts av Brottsföljdsverket konstaterade i sitt betänkande år 2003 att utrymmen av det slag som det här är fråga om (plexiglas mellan fångar och besökare, beröringsförbud) är olämpliga framförallt när besökarna är små barn. BJO ansåg att man inom fångvårdsväsen-

det bör vidta åtgärder för att förbättra möjligheterna att ta emot barnbesök, i synnerhet som den situation som beskrivs i klagomålet i vissa fall kan pågå under en lång tid.

BJO bad Brottsföljdsverket senast 31.12.2005 meddela vilka åtgärder hans uppfattning föranlett.

BJO Rautios beslut 30.5.2005, dnr 1726/4/03 (föredragande Anu Rita)

Brottsföljdsverket meddelade att frågan om ordnande av besök måste tas upp redan i planen för strafftiden, om en fånge har små barn som det är skäl att fången håller kontakt med. Enligt fängelselagen skall Brottsföljdsverket meddela närmare föreskrifter om ordnande av besök och kan också utfärda anvisningar om barnbesök.

Brottsföljdsverket konstaterade vidare att man i samband med grundliga reparationer av fängelser kan beakta eventuella behov av nya besöksrum på så sätt att i placeringsanvisningarna fastställs kriterierna för utrymmen som är lämpliga för att ta emot barnbesök. Brottsföljdsverket ansåg att samarbetet mellan fångvården och barnskyddsmyndigheterna bör utökas så att barnens fördel kan beaktas bättre än hittills.

En rannsakningsfånges rätt att ta emot besök av en nära anhörig

Klaganden kritiserade Sydvästra Finlands fängelse för förfarandet att förbjuda honom att besöka sin bror som var rannsakningsfånge. Klaganden och dennes bror fick när de kom till fängelset för att träffa sin yngre bror beskedet att de inte fick komma in eftersom de luktade starkt av alkohol. Besökarna uppmanades överlämna saker som var avsedda för brodern till vakterna och omedelbart lämna fängelseområdet. Klagandens bror hade sedermera fått träffa sin yngre bror.

BJO Rautio konstaterade att häktningsslagen inte innehåller bestämmelser om på vilka grunder en nära anhörig får förvägras besöksrätt. Det är emellertid klart att inte heller en nära anhörig kan ha obegränsad rätt att komma på besök. Av olika skäl, t.ex. på grund av den i utredningarna nämnda förpliktelsen att upprätt-

hålla anstaltsordningen, kan det vara motiverat att uppställa begränsningar åtminstone vad gäller besöks-tidpunkten. Inte heller på denna grund får besöks-tidpunkten skjutas upp så mycket att skäliga kontakter mellan nära anhöriga och en rannsakningsfånge äventyras, men å andra sidan kan besöksrätten inte tolkas t.ex. så att en rannsakningsfånge eller en nära anhörig kan bestämma besöks-tidpunkterna. Det är emellertid klart att lagen inte får tillämpas på ett sådant sätt att syftet med lagrummet, dvs. att göra det möjligt för nära anhöriga att hålla kontakt med varandra, omintetgjörs. Bestämmelsen bör tillämpas på ett sätt som främjar de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Utgångspunkten för bestämmelserna är att rannsakningsfången åtminstone inte genom en dom som vunnit laga kraft har konstaterats skyldig till ett brott. Bl.a. av denna anledning föreskrivs att en rannsakningsfånges frihet skall begränsas endast i den mån syftet med häkteningen, hans säkra förvarande i fängelset och ordningens upprätthållande kräver (2 § i lagen om rannsakningsfångelse). Enligt BJO:s uppfattning måste oskuldspresumtionen också i övrigt beaktas vid tillämpningen av de bestämmelser som gäller rannsakningsfångar.

Besöksförbudet hade i detta fall baserats på risken att besökarens sannolika berusningstillstånd kunde äventyra anstaltsordningen. Även om det var fråga om att besöka en rannsakningsfånge är äventyrande av anstaltsordningen enligt BJO:s åsikt en grund för att förbjuda besök. Detta trots att den lagliga grunden för att av denna orsak förvägra ett besök är relativt svag enligt den gällande lagen. Eftersom den nya häktningsslagen kommer att innebära en förändring i detta avseende befattade sig BJO inte ytterligare med ärendet.

En väsentlig fråga vid bedömningen av fallet var sålunda om risken för äventyrande av anstaltsordningen var en obestridlig och väsentlig grund för förbudet. Bedömningen av besökarens berusningstillstånd baserades på iakttagelsen att han luktade alkohol. Eftersom klaganden åtminstone innan han förvägrades besöksrätt uppenbarligen hade uppträtt sakligt förföll det som om förvägrandet baserades uttryckligen på alkohollukten och inte på ett berusat uppträdande. Också utredningen i ärendet tyder på att detta var fallet. BJO omfattade i och för sig den i utredningen framförda synpunkten att redan en stark alkohollukt

kan vara problematisk från ordningssynpunkt eller åtminstone irriterande.

BJO ansåg emellertid att den utredning som framförts till stöd för förvägrandet av besöket inte utgjorde en övertygande motivering till avgörandet, må så vara att det var svårt att med hjälp av den skriftliga utredningen bilda sig en autentisk uppfattning om den situation i vilken beslutet fattades. BJO underströk att rätten att ta emot besök av nära anhöriga är viktig för en rannsakningsfånge och att den sålunda kan begränsas endast av klara skäl.

BJO Rautios beslut 30.9.2005, dnr 1636/4/05*
(föredragande Kristian Holman)

En besökande förbjöds träffa en fånge

Klaganden som varit rannsakningsfånge i Sydvästra Finlands fängelse kritiserade fängelsedirektören för att denne utfärdat besöksförbud för en person som ville besöka honom. Vid utredningen av ärendet framgick det att besöksförbudet hade utfärdats med stöd av SVL 2 kap. 9 a § på så sätt att personen i fråga inte fick träffa andra fångar på Sydvästra Finlands fängelse än sin make. Som grund för förbudet angavs överträdelse av besöksbestämmelserna (beröringsförbudet).

BJO Rautio konstaterade att en förutsättning för utfärdande av besöksförbud enligt lagens entydiga ordalydelse är att besökaren befunnits ha infört eller försökt införa narkotika, andra rusmedel eller förbjudna föremål i fängelset. Enbart en beröring utan bevis för något förbudet ämne eller föremål kan enligt lagen inte läggas till grund för ett besöksförbud. BJO påpekade att bestämmelser som begränsar en fånges rättigheter inte får tolkas extensivt.

BJO konstaterade vidare att det enligt SVL inte över huvud taget varit möjligt att hindra klaganden från att träffa en fånge, eftersom lagen inte gäller rannsakningsfångar. I lagen om rannsakningsfångelse finns ingen motsvarande bestämmelse om besöksförbud.

BJO ansåg att det inte fanns några i lagen angivna grunder för besöksförbudet och gav direktören för Syd-

västra Finlands fängelse en anmärkning för det lagstridiga förfarandet.

BJO Rautios beslut 28.4.2005, dnr 1360/4/04
(föredragande Anu Rita)

GOD FÖRVALTNING INOM FÅNGVÅRDEN

Information om anvisningar som gäller fångar

En fånge kritiserade en vakt för att denne uppmanat honom att byta om från fängelssets arbetsdräkt till träningsdräkt innan han uppsökte fängelssets direktör.

Enligt utredningen var vaktens uppmaning baserad på en anvisning som f.d. direktören givit tidigare. Bakgrunden till anvisningen var att förhållandena i fängelssets förvaltningsbyggnad inte var tillräckligt rymningssäkra. Tolkningen av anvisningen hade emellertid enligt den nye direktörens åsikt varit vacklande, närmast i fråga om området där en fånge fick röra sig endast i träningsdräkt och där han fick röra sig också i arbetskläder.

BJO Jääskeläinen konstaterade att det med tanke på rymningsrisken är befogat att fängelset har rätt att begränsa fångens användning av egna kläder. Lagen föreskriver emellertid inte om någon motsvarande möjlighet att begränsa en fånges användning av andra kläder (som fängelset tillhandahållit). Enligt Brottsförhållningsverkets anvisningar förefaller det snarare som om den enda gränsdragningen när det gäller kläder som tillhandahållits av fängelset har att göra med vilka kläder en fånge får använda under arbetstid respektive under sin fritid.

Utgångspunkten är den att fångarna och fängelssets lokaler skall övervakas på ett sådant sätt att det oberoende av hur fångarna är klädda inte finns risk för att de rymmer. Om en kläderna blir ett viktigt kriterium för övervakningen borde anvisningarna och tolkningarna vara tydliga, konsekventa och förutsägbara. Fångarna borde också få tillräcklig information om anstaltens anvisningar så att det åtminstone inte på grund av att fångarna inte känner till dem eller på grund av att de är otydliga skall finnas något sådant behov att

uppmana fångar byta kläder som avses i klagomålet. BJO meddelade fängelsedirektören sin uppfattning om saken.

BJO Jääskeläinenens beslut 25.11.2005, dnr 2289/4/04
(föredragande Harri Ojala)

Exakta anvisningar om permission

Också BJO Rautio framhöll vikten av exakta anvisningar i sitt avgörande som gällde tolkningen av permissionsvillkoren vid Vånå öppna fängelseavdelning. En fånge hade ålagts att under sin permission använda en s.k. gps-telefon. Fången hade inte övernattat på den plats som permissionsvillkoren förutsatte.

BJO konstaterade att det finns få bestämmelser om övervakning av permissioner och om permissionsvillkor som uppställs i övervakningssyfte och inte över huvud taget några anvisningar om användning av gps-telefon. Permissionsbestämmelserna är bristfälliga till sitt innehåll och åtminstone delvis utfärdade på en alltför låg författningsnivå. De bristfälliga bestämmelserna kan äventyra ett jämlikt bemötande av fångarna om praxis vid olika anstalter uppvisar stora skillnader.

BJO konstaterade att fångarna måste få tillräcklig information om permissionsvillkoren och om eventuella påföljder för överträdelse av dessa. Enligt fångvårdsförordningens 57 § skall informationen vara skriftlig. I det aktuella fallet hade en viss adress nämnts i punkten "övriga villkor". Av permissionsdokumentet framgick emellertid inte att fången måste tillbringa en viss tid (natten) på denna adress och inte heller nämndes eventuella påföljder för överträdelse av villkoret. Övernattningen på en annan adress än den som nämndes i villkoret borde sålunda inte ha betraktats som en överträdelse av permissionsvillkoren.

Eftersom Brottsförhållningsverket redan uppmärksammat fängelset på saken ansåg BJO att det inte fanns anledning att vidta andra åtgärder än att han för kännedom meddelade direktören för Vånå öppna fängelseavdelning sin uppfattning om saken.

BJO Rautios beslut 4.4.2005, dnr 2373/4/03
(föredragande Anu Rita)

Utlämnande av uppgifter om en fånges privatliv

Klaganden uppgav att fängelsedirektören utan hans samtycke hade lämnat ut uppgifter om hans privatliv till hans sambo.

Fängelsedirektören hade enligt vad som utretts under ett telefonsamtal som motivering till sitt negativa avgörande av sambons begäran om ett oöversakat besök konstaterat bl.a. att "beslutet motiveras med den märkliga omständigheten att vederbörandes namn inte förekommer i förteckningen över fångens besökare. Förteckningen upptar endast två personer som omnämns som flickvänner."

Enligt BJO Rautios åsikt hade direktören i enlighet med offentlighetslagens 24 § 32 punkten inte rätt att lämna ut denna uppgift, som visserligen hade samband med motiveringen till det negativa beslut om familjebesök som fångens sambo fick.

BJO meddelade för framtiden direktören för Pyhäselkä fängelse sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

BJO Rautios beslut 17.3.2005, dnr 1036/4/03
(föredragande Harri Ojala)

SÄKRINGSÅTGÄRDER OCH VISITATION AV FÅNGAR

Beslut om att hålla en fånge avskild

Klaganden kritiserade det faktum att han hållits avskild i Vasa fängelse och Pelso fängelse, eftersom man enligt klagomålet inte hade fattats något sådant beslut om saken som avses i SVL 3 kap. 9 §.

Brottspåföljdsverket konstaterade i sitt utlåtande bl.a. att man inte får kringgå SVL genom att på dagordningen för en sluten avdelning ta upp så få aktiviteter att fångarna *de facto* hålls avskilda. BJO Rautios förenade sig om Brottspåföljdsverkets kritik och konstaterade att det både från fångens och laglighetskontrollens synpunkt och även med tanke på beslutsfatta-

rens rättssäkerhet är viktigt att vederbörigen motivera och registrera beslut.

En omständighet som talar för att ett beslut fattas i enlighet med SVL 3 kap. 9 § är med tanke på fångens rättssäkerhet vidare att direktören skall samarbeta med fängelsets läkare när han beslutar om att en fånge skall hållas avskild och vid tillsynen över verkställigheten av beslutet. Avskildheten får inte heller fortgå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till åtgärdens syfte. Vidare föreskrivs i bestämmelsen att de rättigheter som i övrigt tillkommer en fången om placerats avskilt inte får begränsas mer än placeringen nödvändigtvis förutsätter. Med högst en månads mellanrum skall frågan om fången måste hållas avskild prövas på nytt.

BJO meddelade för kännedom direktörerna för Vasa och Pelso fängelser sin uppfattning om de i lagen nämnda rättssäkerhetssynpunkterna, genom att sända den kopia av sitt svar.

BJO Rautios beslut 17.3.2005, dnr 2468/4/03 och 2470/4/03 (föredragande Jari Pirjola)

Urinprov för drogtest

I ett klagomål påtalades det faktum att en fånge som placerats på öppen anstalt ombads ge ett urinprov efter sin morgonjogging. På grund av vätskebrist lyckades han inte lämna provet inom en förutsatta tiden, dvs. två timmar. Fången förlorade sin plats på den öppna anstalten på grund av misslyckandet med att lämna urinprovet.

BJO Jämskeläinen ansåg att fängelse tillämpade regeln strängare än Brottspåföljdsverkets anvisningar hade förutsatt. BJO meddelade för kännedom fängelse sin uppfattning att det hade varit motiverat att vänta på urinprovet utöver den "normala" två timmars tiden.

BJO Jämskeläinen beslut 12.12.2005, dnr 3302/4/04
(föredragande Mikko Eteläpää)

En fånges rätt att få en kopia av ett kroppsvisitationsprotokoll

Klaganden kritiserade den omständigheten att han inte på begäran hade fått en kopia av protokollet över en kroppsvisitation som han underkastats.

BJO Rautios ansåg att utredningen inte gav någon anledning att misstänka att fängelsemyndigheterna överskridit sin befogenheter när det gällde visitationen. En omständighet som tilldrog sig uppmärksamhet var emellertid att när visitationen gjordes var det inte helt klart om det var fråga om kroppsvisitation enligt SVL 2 kap. 9 b § 1 mom. eller om sådan annan visitation som avses i SVL 3 kap. 3 §. Det sätt som visitationen utfördes på tydde närmast på att det var fråga om en visitation av det sistnämnda slaget, medan det protokollet som upprättades över åtgärden och de i protokollet nämnda målsättningarna för visitationen samt tömningen av fångens fickor tydde på att det var fråga om en kroppsvisitation.

BJO konstaterade att om syftet verkligen varit att göra en kroppsvisitation borde man ha upprättat ett protokoll varav bl.a. framgick vilka personer som visiterades. I protokollet nämndes endast antalet personer som visiterades samt var åtgärden vidtogs. BJO framhöll vikten av att myndigheterna utövar sina befogenheter så klart och tydligt som lagen förutsätter. Man får inte göra avkall t.ex. på kravet att protokollföra en kroppsvisitation på den grunden att de befogenheter som en kroppsvisitation innebär utnyttjas endast i en mycket begränsad omfattning.

I utredningen togs inte ställning till frågan om varför klaganden inte fick en kopia av protokollet i fråga. Enligt 12 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har var och en rätt att ta del av de uppgifter som ingår i en myndighetshandling och som gäller honom själv. Denna rätt omfattar alla handlingar som en myndighet förvarar eller arkiverar, med de undantag som nämns i lagen. Om handlingarna innehåller sekretessbelagda anteckningar också om någon annan person skall dessa avlägsnas innan uppgifterna lämnas ut.

BJO ansåg att klaganden på de ovan nämnda grunderna hade rätt att få en kopia av det visitationsproto-

koll som gällde honom själv. Även om lagen inte i sig förutsätter att den som visiterats får en kopia av protokollet, skall en sådan kopia emellertid lämnas ut till honom på begäran.

BJO uppmärksammade en övervakt vid Käyrä öppna fängelseavdelning på att envar enligt lag har rätt att ta del av en handling som gäller honom själv. Dessutom uppmärksammade BJO övervakten och fängelset på sitt yttrande om vikten av att visitationsbefogenheterna utnyttjas på ett tydligt sätt.

BJO Rautios beslut 19.4.2005, dnr 977/4/04
(föredragande Jari Pirjola)

BEMÖTANDET AV FÅNGAR

En fånges måltider under en transport

Klaganden, som är diabetiker, anlände med fångtransport till Riihimäki fängelse en onsdagskväll ungefär klockan 16.30. Han hade före sin avresa från Kylmäkoski fängelse på förmiddagen fått lunch och i samband därmed en för diabetiker avsedd mellanmålspåse som han fick ta med sig på resan. Klaganden hade inte trots sin begäran fått något annat att äta än bröd före morgonmålet som serverades följande morgon.

BJO Rautio konstaterade att Riihimäki fängelses förfarande var felaktigt. Enligt Brottspåföljdsverkets anvisningar skall fångar få fyra måltider på vardagar. Detta gäller också fångar som transporteras. BJO ansåg att fängelsets förfarande var särskilt klandervärt eftersom det var fråga om en diabetiker.

BJO ansåg också att Kylmäkoski fängelse hade handlat felaktigt eftersom man i strid med Brottspåföljdsverkets anvisningar hade försummat att underrätta Riihimäki fängelse om klagandens ankomst och behov av specialdiät. På Riihimäki fängelse hade man sålunda inte kunnat förbereda sig för klagandens ankomst.

Brottspåföljdsverket hade för kännedom tillsänt fängelserna sitt utlåtande vari konstaterades att förfarandet var felaktigt och uppmanat fängelserna att vidta åtgär-

der. Enligt en utredning från Riihimäki fängelse hade situationen rättats till och fångar som anländer till fängelse blir nu serverade mat.

BJO ansåg det vara en tillräcklig påföljd att han för kännedom och för att beaktas i framtiden meddelade fängelserna sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

BJO Rautios beslut 18.1.2005, dnr 2253/4/03
(föredragande Anu Rita)

Begränsning av fångens WC-besök

En klagande kritiserade praxisen att fångarna inte medan de vistades en timme utomhus och en timme i gymnastiksalen fick använda WC. Som orsak till begränsningarna anförde fängelset i sin utredning anstaltssäkerheten och otillräckliga personalresurser.

BJO Jämskeläinen konstaterade att en straffanstalt har behörighet att fatta beslut som gäller upprätthållande av ordning och säkerhet. Enligt BJO:s åsikt skall fångarna emellertid behandlas med respekt för människovärdet. Eftersom det var fråga om perioder på endast ca en timme ansåg BJO att förbudet att använda WC under den tiden i regel inte stod i konflikt med kravet på ett korrekt bemötande av fångarna.

BJO framhöll emellertid att varje begäran om att få använda WC måste prövas individuellt, eftersom ett ovillkorligt förbud i vissa situationer, t.ex. om en fånge är sjuk, kan leda till ett oskäligt och förödmjukande slutresultat. BJO uppmärksammade också vikten av att informera om förbudet att använda WC på ett sådant sätt att fångarna kan bereda sig på detta.

BJO Jämskeläinenens beslut 28.10.2005, dnr 1952/4/02
(föredragande Anu Rita)

En vaks språkbruk

En vakt hade använt benämningen "manne" på en fånge när han talade om denne med sin arbetskamrat. BJO meddelade för kännedom vaken sin uppfattning att en saklig tjänsteutövning alltid förutsätter användning av i allmänt språkbruk godtagna, neutrala uttryck om fångar. Det nedsättande uttrycket hade samband med fångens etniska ursprung. BJO konstaterade att respekten för människovärdet förutsätter att ingen får kränkas på grund av sitt etniska ursprung.

BJO Jämskeläinenens beslut 19.12.2005, dnr 3535/4/05
(föredragande Anu Rita)

UTSÖKNING OCH FÖRFARANDEN VID BETALNINGSOFORMÅGA

Allmän översikt

Till denna kategori av ärenden hänförs ärenden som gäller utsökning, konkurs, skuldsanering för privatpersoner och företagssanering. Ett klagomål som gäller t.ex. utsökning eller annan verkställighet hänförs till denna kategori även om det är fråga om förfarandet vid en domstol. Enligt arbetsfördelningen hörde denna kategori av ärenden under verksamhetsåret till BJO *Jämskeläinen*. Huvudföredragande var referendarieråd *Riitta Lämsisyrjä*.

CENTRALA LAGSTIFTNINGSFORMER

Regeringen avlät våren 2005 en proposition med förslag till det tredje skedet av totalrevisionen av utsökningslagen. Lagförslaget innehåller bestämmelser om utmätning samt om försäljning och redovisning.

Under verksamhetsåret färdigställde justitieministeriet förslag till en utsökningsbalk och till en lag om verkställighet av skatter och avgifter. Avsikten är att propositionen skall avlåtas år 2006. Propositionen utgör det fjärde och sista skedet i totalrevisionen av utsökningslagstiftningen. I propositionen föreslås att det stiftas en ny utsökningsbalk som ersätter den nuvarande utsökningslagen. Revisionen innebär att de tidigare lagändringarna sammanställs till en ny lag och medför sålunda inga betydande materiella ändringar i gällande bestämmelser eller i bestämmelser som för närvarande behandlas i riksdagen.

En viktig ändring som föreslås i det sista skedet är emellertid att mellaninstansförvaltningen slopas genom att länsstyrelsernas uppgifter överförs till ett nytt förvaltningsverk samtidigt som vissa operativa styrningsuppgifter överförs också från ministeriet. I förslaget hänvisas till möjligheten att inrätta en riksomfattande utsökningsmyndighet med rättskipningsuppgifter. Från laglighetskontrollens synpunkt är det viktigt att för-

valtningens interna system för tillsyn och förvaltningsklagan fungerar.

BJO *Jämskeläinen* ansåg i sitt utlåtande om propositionen (dnr 2032/5/05*) att det är viktigt att i lagen ta in bestämmelser om minderåriga gäldenärer samt sådana bestämmelser om informationsflödet mellan domstolar och utmätningsmän samt om avbrytande av verkställighet, som har till syfte att säkerställa envars rätt att få sitt ärende upptaget till behandling i en behörig domstol.

I propositionen föreslås en bestämmelse om avbrytande av redovisningen i situationer där ärendet överklagas. Bestämmelsen är viktig eftersom redovisningen utgör ett hinder för prövning av utsökningsbesvär vid domstol. Denna fråga har sedan år 2002 behandlats i justitieombudsmannens avgöranden och till justitieministeriet har i det sammanhanget framförts uppfattningen att bestämmelser av denna typ behövs. Ett liknande förslag ingår redan i det tredje skedet av revisionen av utsökningslagen som för närvarande behandlas i riksdagen.

BJO konstaterade i sitt utlåtande att det är skäl att också på ett mera allmänt plan dryfta frågan om minderårigas ställning vid utsökning. Med hänvisning till vissa anhängiga klagomål konstaterade BJO att det t.ex. i samband med att utomstående hörs och i samband med utsökningsutredning kan uppkomma situationer där det är skäl att på författningsnivå beakta barns rätt att bli bemötta med hänsyn till sin ålder. BJO tog i sitt utlåtande ytterligare upp frågan om informellt och oreglerat samarbete mellan olika myndigheter, i synnerhet när dessa på eget initiativ anmäler utmätningsbar egendom till utmätningsmannen. BJO har i sitt avgörande (dnr 869/4/03* se s. 173) uppmärksammat dessa problem i fråga om Gränsbevakningsväsendets förfarande. Enligt BJO:s åsikt är det i samband med att utsökningsbalken stiftas skäl att överväga reglering av denna samarbetsfråga som berör olika förvaltningsområden.

BJO gav justitieministeriet också ett utlåtande (1272/5/05) om ett förslag till lag om europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar. Riksdagen antog lagen 21.10.2005 (825/2005). Lagen trädde i kraft omedelbart.

LAGLIGHETSKONTROLLEN I UTSÖKNINGSÄRENDEN

Under verksamhetsåret avgjordes enligt statistiken 95 klagomål som gällde utsökningsmyndigheters förfarande. Dessutom bedömdes utmätningsmäns förfarande i ytterligare 13 fall som gällde också andra myndigheter. Under året inkom 115 klagomål som gällde utsökning. De avgjorda ärendena föranledde åtgärder i 10 fall. Föregående år avgjordes 90 ärenden och 94 klagomål inkom. Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 25 klagomål som gällde konkurs och skuldsanering. Under samma tid inkom sammanlagt 24 klagomål.

I ca 20 klagomål påtalades tekniska problem i samband med att det nya datasystemet ULJAS togs i bruk. Till en början var det närmast fråga om problem med försenade redovisningar. Klagomålen handlade också om fel och brister i utskrift, dröjsmål med registrering av inkomna ärenden samt svenskspråkiga kunders rätt att få handlingar på sitt modersmål. Under verksamhetsåret hade merparten av initialproblemen redan avhjälpits. Vid kansliet pågick fortfarande en helhetsutredning angående brister och eventuella fel som förekommit i inkörningsskedet.

Åtgärdsavgörandena gällde bl.a. bedömning av risken för att egendom förstördes i samband med utmätning av en boandel, innebörden av utmätningsmannens handlednings- och rådgivningsskyldighet samt övervakning av betalningsförbud.

BJO ansåg att en förhandsanmälan om utmätning är viktig för gäldenärens rättssäkerhet och med tanke på den för en rättvis rättegång centrala principen att parterna skall höras. Det hade varit motiverat att den biträdande utmätningsmannen på ett mera konkret plan skulle ha bedömt faran för att en boandel förskingrades samt gjort en med beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna positivare tolkning av principen om hörande av parterna (2885/4/03*).

Enligt BJO:s åsikt accentueras utmätningsmannens skyldighet att utreda en gäldenärs invändning då det på grund av gäldenärens höga ålder eller lyte eller av något annat personligt skäl är särskilt svårt för den-

ne att själv reda ut sitt ärende. På grund av att klaganden var blind var det svårt för honom att själv kontakta borgenären, dvs. Fordonsförvaltningscentralen, och få en utredning om utsökningsgrunden. För den biträdande utmätningsmannen skulle det däremot ha varit enkelt att på tjänstens vägnar ta reda på telefonnumret och kontakta Fordonsförvaltningscentralen (1275/4/04).

Ett arbetsgivarbolag hade med anledning av ett betalningsförbud som gällde utmätning av lön gett redovisning först över fem månader från den föregående redovisningen, utan att exekutionsverket tagit reda på orsaken till dröjsmålet. BJO ansåg att verket inte tillräckligt noggrant övervakat betalningsförbudet i detta fall. Han meddelade den biträdande utmätningsmannen sin uppfattning om den bristfälliga övervakningen av betalningsförbudet och uppmärksammade exekutionsverket på vikten av att effektivt övervaka betalningsförbud (477/4/04).

Under verksamhetsåret behandlades ett klagomål som gällde personalförvaltningen inom ett utsökningsdistrikt (1159/4/03). BJO ansåg i sitt beslut bl.a. att man i distriktet på grund av inflammerade personrelationer borde överväga att vidta arbetarskyddsåtgärder. BJO bad i detta syfte länsstyrelsen meddela vilka åtgärder den vidtagit för att säkerställa utsökningsdistriktets funktionsförmåga och trygga personalens rättigheter i enlighet med lagstiftningen om arbetarskydd. Länsstyrelsen redogör i sitt svar för de förhandlingar som förts i ärendet, för det pågående projektet för välbefinnande i arbetet samt för den årliga granskningen, som alla tyder på att situationen utvecklats i en positiv riktning.

I ett klagomål var det fråga om gränserna för observation av en gäldenärs privatliv. BJO ansåg i sitt avgörande (2803/4/03) att det inte är förbjudet att utnyttja iakttagelser som gjorts i samband med utsökning. En systematisk insamling av uppgifter kan emellertid kränka den personliga integriteten och vara särskilt klandervärd om den riktar sig mot en utomstående, t.ex. en familjemedlem.

INSPEKTIONER INOM UTSÖKNINGSVÄSENDET 2005

Exekutionsavdelningen vid Rovaniemi häradsämbete	29.11.2005
Exekutionsavdelningen vid Kemi häradsämbete	1.12.2005

Avgöranden

JÄMLIKHETEN MELLAN EKONOMI- OCH SKULDRÅD- GIVNINGENS KLIENTER

BJO Jääskeläinen undersökte på eget initiativ tillgången på ekonomi- och skuldrådgivning efter att det i samband med prövningen av ett klagomål framgick att denna serviceform var överbelastad och kötiderna oskäligt långa samt att de regionala skillnaderna var stora. BJO konstaterade att det inte råder jämlikhet mellan ekonomi- och skuldrådgivningens klienter. Enligt hans utredning är boningsorten avgörande för hur länge en klient måste vänta på att få träffa en skuldrådgivare första gången.

Det framgick att situationen är särskilt dålig i tillväxtcentra och i de största städerna. På sådana orter kan kötiderna vara tiofalt längre än på mindre orter. Medan kötiden i Hyvinge år 2004 var 15 dagar var den 164 dagar i Helsingfors. I Imatra var kötiden 14 dagar och i Kotka 182 dagar. I Salo behövde man köa endast fem dagar för att få träffa en skuldrådgivare, medan man i Tammerfors fick vänta 140 dagar. Skillnaderna mellan olika enheter var störst i de områden där köerna var längst, framförallt i södra Finland. I Östra Finlands län var kötiderna jämnare fördelade. I Uleåborgs län var situationen sämst i Uleåborg och i Lapplands län var den sämst i Kemi och Rovaniemi.

BJO granskade i sin utredning tillgången på ekonomi- och skuldrådgivning huvudsakligen åren 2003 och 2004 och dessutom finansieringen år 2005. Han konstaterade att situationen mätt enligt kötidernas längd hade försämrats ytterligare trots att anslagen ökat.

Lagstadgad skuldrådgivning

Lagen om ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning trädde i kraft år 2000. Syftet med lagen var att säkerställa att kvalitativt och kvantitativt tillräckliga ekonomiska skuldrådgivningstjänster finns att tillgå i hela landet. Genom den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen får privatpersoner information och råd om skötsel av ekonomi och skulder samt hjälp med att planera sin ekonomi. Skuldrådgivaren utreder hur en gäldenärs ekonomiska problem kan lösas och hjälper med skuldsanering. Vid behov hänvisar skuldrådgivaren gäldenären att söka juridisk hjälp.

Ersättning för ordnande av skuldrådgivning

Staten ansvarar för ordnandet av ekonomi- och skuldrådgivning. Konsumentverket har hand om den allmänna ledningen, styrningen och tillsynen av ekonomi- och skuldrådgivningen. Länsstyrelserna svarar för att det i tillräcklig omfattning ordnas rådgivning i länen. Deltagandet i skuldrådgivningen är frivilligt för kommunen. Avsikten är emellertid i första hand att kommunen skall avtala med länsstyrelsen om att sköta skuldrådgivningen för invånarna inom sitt område.

De som ordnar ekonomi- och skuldrådgivningstjänster får ersättning som motsvarar "kostnaderna för ändamålsenlig produktion av tjänsterna". Handels- och industriministeriet fastställer på framställning av Konsumentverket årligen grunderna för ersättningen. År 2004 betalades grundersättning på basis av befolkningsunderlaget. Länen fick tilläggsersättning enligt sitt invånarantal.

BJO konstaterade i sitt beslut att förfarandet att lägga invånarantalet till grund för grund- och tilläggsersättningen i Södra och Västra Finlands län inte gör det möjligt att producera ens någotsånär jämlika tjänster för de behövande. I övriga län förefaller fördelningsgrunden naturligtvis fastställas med beaktande av att grundersättningen enligt invånarantalet garanterar och även bör garantera att tillgången på dessa tjänster är någotsånär heltäckande i hela landet.

Förslag till trygghet av ett jämlikt bemötande

BJO uppmärksamade länsstyrelserna, Konsumentverket samt handels- och industriministeriet på den bristande jämlikheten mellan ekonomi- och skuldrådgivningens klienter. Han föreslog att man överväger möjligheten att fördela grundersättningen och tilläggsersättningen till länen i enlighet med befolkningsunderlaget och det faktiska behovet av dessa tjänster, på ett sätt som är rättvisare än för närvarande och bättre tryggar jämlikheten. Dessutom borde man med tanke på länsstyrelsernas behovsprövning bestämma enhetliga kriterier för bedömningen av behovet av tjänsterna. Uppföljningssystemet borde utvecklas så att det ger en noggrannare bild av de kvalitativa kraven när det gäller en ändamålsenlig produktion av dessa tjänster. Anvisningar bör utfärdas för att trygga enhetligheten i avtals- och beslutsförandet. Genom avtal bör också en tillräcklig biträdande personal tryggas.

BJO bad ministeriet meddela vilka åtgärder hans beslut föranlett.

BJO Jämskeläinens beslut 21.4.2005, dnr 848/2/04*
(föredragande Riitta Länsisyrjä)

Handels- och industriministeriet konstaterar i sitt svar att de i beslutet framförda ställningstagandena har beaktats i handels- och industriministeriets förordning om grunderna för den ersättning som år 2006 skall betalas till den som producerar ekonomiska rådgivningstjänster och skuldrådgivningstjänster samt vid utvecklandet av ekonomi- och skuldrådgivningen och också vid förnyandet av avtalen med serviceproducenterna. Efterfrågan på och behovet av ekonomi- och skuldrådgivning har i större utsträckning än tidigare beaktats vid fördelningen av tilläggsersättningen mellan länen. Dessa fördelningskriterier tillämpas också på länsstyrelsernas beslut.

Målet är att under år 2006 skapa gemensamma kriterier för att länen skall kunna trygga en rättvisare och enhetligare fördelning av anslagen. Vid Konsumentverket har dessutom utarbetats ett nytt grundavtal som beaktar också den biträdande personalen. Länsstyrelserna följer upp användningen av tilläggsersättningar-

na. Uppdragsavtalen förnyas så att skapa större rådgivningsenheter kan skapas. Konsumentverket inleder ett kvalitetsprojekt för att fastställa enhetliga verksamhetsrutiner för ekonomi- och skuldrådgivningsenheterna.

REDOVISNING TILL BORGE- NÄRERNA FÖRE AVGÖRANDET AV UTSÖKNINGSBESVÄR

En klagande kritiserade exekutionsavdelningen vid Vanda häradsämbete för dess förfarande vid indrivningen av hans skulder. Klaganden kritiserade bl.a. den omständigheten att de medel som influtit då aktier i ett bostadsaktiebolag sålts på exekutiv auktion hade redovisats till borgenärerna efter Vanda tingsrätts beslut med anledning av utsökningsbesvär, före ens tiden för missnöjesanmälan över beslutet hade gått ut. Följden var att Helsingfors hovrätt inte prövade klagandens besvär. BJO Jämskeläinen konstaterade i sitt ställningstagande bl.a. följande.

Efter att en förteckning över de medel som influtit genom försäljning på exekutiv auktion har upprättats i enlighet med utsökningslagen skall medlen inte redovisas till borgenärerna utan att pant eller borgen ställts förrän besvär över antingen den exekutiva auktionen eller fördelningen har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft. En förutsättning för redovisning är att gäldenären, auktionsköparen och de borgenärer som inte fått full betalning har gett sitt samtycke.

Häradsfogden upprättade en förteckning över fördelningen eftersom aktierna enligt en generell borgensförbindelse utgjorde pant för en banks fordran. Enligt vad som utretts hade vid redovisningen av medlen emellertid inte iakttagits utsökningslagens 6 kap. 15 §. Parterna hade sålunda inte samtyckt till redovisningen och någon säkerhet hade inte heller krävts. Utmätningssmannen hade underrättat hovrätten, som behandlat klaganden besvär över den exekutiva auktionen, om hur slutredovisningen gått till. Eftersom en slutlig redovisning gjorts, visserligen i strid med utsökningslagens 10 kap. 1 § 2 mom. inte längre möjligt att pröva besvären i hovrätten. Besvären hade å andra sidan kunnat prövas om medlen redovisats mot säkerhet, ef-

tersom någon slutlig redovisning i ett sådant fall inte ännu anses ha skett.

Det hade varit på utmätningssmannens ansvar att göra redovisningen. Följden av att häradsfogden handlat i strid med utsökningslagen var att den i grundlagen tryggade besvärsrätten, som hör till en rättvis rättegång, inte hade förverkligats. BJO beaktade å andra sidan att även om hovrätten på grund av besvären hade upphävt den exekutiva auktionen, skulle en ny exekutiv auktion under samma förhållanden sannolikt inte ha kunnat leda till ett med tanke på klagandens rättssäkerhet bättre slutresultat.

BJO gav häradsfogden anmärkning för det lagstridiga förfarandet.

BJO Jämskeläinens beslut 22.2.2005, dnr 1719/4/03*
(föredragande Riitta Lämsisyrjä)

FOLKPENSIONSANSTALTEN LÄMNAD E FELAKTIGA UPPGIFTER I ETT UTSÖKNINGSÄRENDE

En biträdande utmätningssman hade per telefon från Folkpensionsanstalten fått uppgifter om summan av de förmåner som Folkpensionsanstalten betalt till en pensionstagare. I summan ingick bostadsbidrag enligt lagen om bostadsbidrag, dvs. ett belopp som inte är utmätningssbart och som inte heller beaktas vid beräkningen av den skyddsandel som avses i utsökningslagen.

Folkpensionsanstalten konstaterade i sin utredning att det enligt dess uppfattning inte kan förutsättas att varje tjänsteman som en fråga eventuellt riktas till skall vara förtrogen med bestämmelserna om utmätning. Enligt Folkpensionsanstaltens uppfattning borde en utmätningssman som frågar om en folkpension förvissa sig om att i beloppet inte ingår delar som inte kan utmätas. Redan av det uppgivna folkpensionsbeloppets storlek hade man kunnat dra slutsatsen att det utöver folkpension innehöll också andra pensionsdelar.

BJO ansåg att Folkpensionsanstaltens ställningstagande till frågan om de anställdas ansvar för utlämnande

av uppgifter var ohållbart. I folkpensionslagen föreskrivs om rätten att lämna ut uppgifter. Den bestämmelse som gällde vid händelsetidpunkten var inte lika exakt utformad som den nu gällande och skulle sålunda ha förutsatt kännedom om utsökningslagstiftningen. Folkpensionsanstaltens personal skulle emellertid också vid tidpunkten för händelsen ha haft tillgång till anvisningar av vilka det entydigt framgick vilken typ av uppgifter som fick lämnas ut. Om Folkpensionsanstalten med fog kunde anta att alla anställda inte kände till anvisningarna borde inkommande samtal ha kopplats till en person som hade utbildning för uppgiften. Det förfarande som vid den aktuella tidpunkten tillämpades vid telefonrådgivningen, dvs. att man i allmänhet inte över huvud taget skrev upp vad som sagts, kunde på goda grunder kritiserats med tanke på gäldenärens rättssäkerhet.

BJO ansåg sålunda att det i första hand var Folkpensionsanstalten som ansvarade för att till utsökningsmyndigheterna lämnades uppgifter endast om förmåner som avses i folkpensionslagens 79 §. Man hade såtillvida förfarit felaktigt vid Folkpensionsanstalten att den tjänsteman som upplyst den biträdande utmätningssmannen om förmånernas sammanlagda belopp hade inkluderat också bostadsbidraget i beloppet.

Till klaganden returnerades 1770 euro, dvs. det belopp som under närmare tre år hade utmätts i strid med utsökningslagen.

BJO Jämskeläinens beslut 15.2.2005, dnr 1892/4/03*
(föredragande Riitta Lämsisyrjä)

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 fördelning av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman ankommer ärenden som gäller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personalen samt militära rätttegångar på justitieombudsmannen. I praktiken är justitieombudsmannen således den enda utomstående övervakaren av beväringars och andra militärs rättigheter i vårt land. I internationellt perspektiv är det relativt sällsynt att försvarsmakten och militära organisationer över huvud taget är föremål för oavhängig extern övervakning.

Till militära ärenden hänförs vid justitieombudsmannens kansli också ärenden som gäller frontmannatecken samt ärenden som gäller gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet är underställt inrikesministeriet men har en militär organisation. Däremot statistikförs ärenden som gäller skador ådragna i militärtjänst som ärenden gällande social trygghet. Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgjordes de militära ärendena och ärendena gällande försvarsförvaltningen fram till 30.9.2005 av BJO *Jääskeläinen* och därefter av BJO *Lindstedt*. Huvudföredragande i denna kategori av ärenden var under verksamhetsåret referendarierådet *Raino Marttunen*.

FÖRÄNDRINGAR I VERKSAMHETS- BETINGELSERNA

Under verksamhetsåret vidtogs åtgärder för att verkställa regeringens säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse från år 2004. Det beslöts att Helsingfors Luftvärnsregemente i Hyrylä och Savolax Brigad i S:t Michel

skall läggas ner vid ingången av år 2007. Vid samma tidpunkt kommer Kotka Kustområde att upphöra att verka som en självständig truppenhet och blir istället en del av Finska vikens Marinkommando. Åbo kustsektion som hör till Skärgårdshavets Marinkommando skall också avskaffas. Den nuvarande arméstaben, som hör till Huvudstaben, skall läggas ner och för armén inrättas istället en särskild arméstab i S:t Michel. De nuvarande tre försvarsområdena och militärlänen kommer också att slopas. Som regionala ledningsorgan för armén inrättas sju militärlänsstaber.

Marinstaben flyttas från Helsingfors till Åbo. Beväringsutbildningen vid fortet på Utö, Örö, Russarö och Maki-lo lades ner redan under verksamhetsåret. Det beslöts att även andra truppförbands, depåers och anstalters förvaltning och organisation skall sammanslås. I fortsättningen blir man av kostnadsskäl tvungen att avskaffa ännu fler garnisoner. Man strävar efter att fram till år 2012 slopa 1 100 uppgifter inom försvarsmakten och kostnaderna kommer att skäras ned kraftigt. I samband med BJO Lindstedts besök vid Huvudstaben uppgav man att de organisatoriska förändringar som genomförs är de största i försvarsmaktens historia. Personalstyrkan vid Huvudstaben kommer också att minskas med ungefär hälften.

Försvarsministeriet har tillsatt regionala arbetsgrupper som har till uppgift att minimera de negativa effekterna av indragningarna för försvarsmaktens personal och regionerna. Samarbetsförhandlingar har inletts inom de trupper som är föremål för de organisatoriska förändringarna.

Omorganiseringen av försvarsmaktens medicinalvård fortgick också. Enligt de samarbetsavtal som ingåtts köper försvarsmakten från och med ingången av år 2006 alla tjänster som hör till den specialiserade sjukvården av sjukvårdsdistrikten. Verksamheten vid Centralmilitärsjukhuset Tiikka upphörde i slutet av år 2005 och istället grundas Centralen för militärmedicin i Lahtis.

Man fortsatte också med utläggningen av flera andra funktioner inom försvarsmakten. Försvarsmaktens s.k. kompanjonskapsprogram gäller bl.a. verkstadstjänster, transporttjänster, bespisning, dataförvaltning, ekonomiförvaltning och beklädnadstjänster.

I september trädde den nya gränsbevakningslagen (578/2005) i kraft. Gränsbevakningsväsendets territoriella behörighet utvidgades att gälla hela landet då de tidigare bevakningsområdena slopades. Genom förnyelsen utvidgades också gränsbevakningsväsendets befogenheter i samband med förundersökningen i brottmål. Gränsbevakningsväsendets befogenheter att utföra brådska polissuppgifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet utvidgades likaså.

Under verksamhetsåret fattades beslut om att beväringar utbildningen vid Kajanalands gränsbevakningssektion skall dras in 1.7.2007. Det planeras också förändringar i beväringar utbildningen vid Ivalo gränsjägarkompani som hör till Lapplands gränsbevakningssektion. Den strejk gränsbevakarna inledde med anledning av övergången till det nya lönesystemet fick stor publicitet. Strejken avslutades sedermera i en förlikning på basis av det förlikningsförslag som lagts fram av riksförlikningsmannen.

KLAGOMÅL GÄLLANDE MILITÄRA ÄRENDEN

Klagomål gällande militära ärenden har anförts hos justitieombudsmannen såväl av den ordinarie personalen inom försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet som av beväringar, ibland också av beväringarnas föräldrar. För beväringar och andra som utför militärtjänst är tröskeln för att anföra klagomål fortfarande relativt hög. De föredrar ofta att vända sig till justitieombudsmannen först i slutet av tjänstgöringen eller efter avslutad tjänstgöring. Beväringarnas klagomål är emellertid befogade oftare än klagomålen i genomsnitt. Klagomålen gäller ofta bemötandet av beväringar eller de disciplinära påföljder beväringarna påförts. Under den senaste tiden har en betydande del av beväringarnas klagomål gällt medicinalvården och i synnerhet behandlingen av sjuka beväringar.

Då och då framställs också klagomål över pennalism. Pennalismtraditionerna lever kvar främst bland beväringarna själva, men justitieombudsmannen har betonat den ordinarie personalens ansvar för övervakningen av beväringarna. BJO Jääskeläinen underströk i sitt tal på konferensen för kommandörer i september

2005 att kommandörerna ansvarar för att de underordnade inte bemöts osakligt inom deras trupper.

Ärenden som hör samman med bemötandet av beväringar har också undersökts på basis av förtroliga samtal som förts i samband med garnisonsinspektioner. Beväringar framförde även under verksamhetsåret påståenden om att kollektiv bestraffning tillgripits med anledning av att en enskild beväring handlat felaktigt. Två sådana ärenden undersöktes på eget initiativ. Ärendenas behandling pågick ännu vid utgången av året (dnr 1904–1905/2/05).

Ofta har beväringarna inte velat specificera vilka personer som uppträtt osakligt, vilket har inneburit att man endast kunnat informera kommandören om beväringarnas påståenden. I ett sådant ospecificerat fall bad BJO kommandören inkomma med en skriftlig utredning. Enligt utredningen hade man ingripit i det osakliga bemötandet av beväringar och effektiviserat övervakningen. Enligt de uppgifter som senare erhållits från truppförbandet hade emellertid samma osakliga bemötande av beväringarna fortgått under sommaren 2005. På basis av den begäran om utredning som tillställts kommandören inleddes en förundersökning i ärendet. Vid utgången av verksamhetsåret var ärendet under åtalsprövning. BJO konstaterade i sitt brev till kommandören i december 2005 att de åtgärder som vidtagits för att förhindra pennalism inte hade varit tillräckliga. BJO underströk att de överordnade och i sista hand truppförbandets kommandör ansvarar för att det inte förekommer pennalism inom trupperna och för att pennalismtraditionen skall kunna brytas (3018/4/04).

Beväringarna framställer ofta också klagomål bl.a. över tjänstgöringstidens längd, utbildningsalternativen, befordringar, tjänstgöringsplatser och andra frågor som avgörs genom militär ordergivning. I dessa ärenden är det vanligtvis inte möjligt att påverka beslutets innehåll utan justitieombudsmannen kan endast ta ställning till det förfarande som iakttagits vid beslutsfattandet. Laglighetsövervakaren har i allmänhet inte heller kunnat bistå beväringar i ärenden som gäller dagspanning, utkomststöd eller andra ekonomiska angelägenheter.

Personalens klagomål gäller ofta förflyttningar, befordringar, grunderna för klassificering av uppgifters svårighetsgrad.

hetsgrad samt olika frågor som avgörs genom tjänste- och arbetskollektivavtal. Justitieombudsmannen har i allmänhet inte ansett sig ha befogenhet att ingripa i ärenden av detta slag.

Under verksamhetsåret avgjordes 42 ärenden som gällde försvarsförvaltningen och gränsbevakningsväsendet. Det vidtogs åtgärder i 19 fall, dvs. i över 40 % av fallen.

I ett avgörande uppmärksammade BJO Jääskeläinen en kommandör för ett truppförband på att denne enligt principen om god förvaltning var skyldig att skriftligen besvara ett brev som riktats till denne (1761/4/04* s. 181). BJO informerade också Huvudstaben om motstridigheten mellan medicinalvårdsavdelningens och personalavdelningens permanenta handlingar till den del de gällde tjänstgöringstidens längd för beväringar inom medicinaltjänsten (dnr 2014/4/04). BJO Lindstedt delgav också Huvudstaben sin uppfattning om att det finns behov av att utveckla de administrativa anvisningarna gällande beväringarnas permissioner och avbrytande av tjänstgöringen (3017/4/04).

MEDICINALVÅRD

Man har ännu inte lyckats avhjälpa läkarbristen inom försvarsmakten. Vid Kajanalands Brigad uppgav man att endast en av fem läkartjänster var ordinarie besatt. På grund av läkarbristen hade man blivit tvungen att delvis anlita köptjänster för att utföra de ankomstgranskningar av rekryter som ordnas två gånger per år. På grund av läkarbristen var också väntetiderna för dem som stod i kö till läkarmottagningen oskäligt långa.

Även vid Satakunta Flygflottilj hade man varit tvungen att klara sig utan läkare. Av de fyra läkartjänsterna vid Karelska Brigaden var ingen ordinarie besatt. Läkarbristen kommer ytterligare att försvåras av att beväringsläkarna i fortsättningen kommer att stationeras vid Centralen för militärmedicin och inte längre i samma utsträckning som för närvarande kommer att tjänstgöra vid truppförbanden.

BJO undersökte hösten 2003 på eget initiativ frågan om läkarbristen inom försvarsmakten. Han kons-

taterade i sitt avgörande att försvarsmakten inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att rätta till den läkarbrist som man redan länge varit medveten om (2562/2/03* s. 177).

Syftet med den nya formen av anpassande utbildning är att man bättre än förut skall kunna beakta de individuella behoven och skapa en positiv atmosfär vid utbildningen. Avsikten är också att minska antalet beväringar som avbryter tjänstgöringen under de första veckorna. Vid idrottsutbildningen indelas beväringarna i olika nivågrupper på basis av sin kondition.

Man har goda erfarenheter av den anpassande utbildningen och nivågruppindelningen. Trots detta ökade antalet beväringar som avbröt tjänstgöringen under verksamhetsåret till 10,4 % (9,7 % år 2004). Vid garnisonerna i södra Finland har avbrotten enligt statistiken varit fler än genomsnittet i hela landet.

Vid Finska vikens Marinkommando redogjorde man för det projekt Stakes inlett för att stöda beväringar som avbryter sin tjänstgöring eller som riskerar att bli utstötta genom att man ställer en egen handledare till förfogande för dem i hemkommunen. Projektet omfattar beväringar som är skrivna i Helsingfors eller Vanda.

I samband med inspektionerna framförde beväringar också misstankar om huruvida de erhållit adekvat vård. Det riktades också kritik mot personalens förhållningssätt gentemot dem som besökte läkarmottagningen och mot beväringar som befriats från tjänstgöring. Man uppgav också att det förekommit oklarheter gällande tolkningen av lättnader i tjänstgöringen.

BJO uppmärksamade i ett avgörande militäröverläkaren på vikten av att beväringssjukpatienter får adekvat vård och bemöts på ett sakligt sätt. Enligt den medicinska utredningen hade en beväringsskada inte i alla avseenden vårdats på ett korrekt sätt (2904/4/03).

Även under detta verksamhetsår hade det förekommit mögelproblem i beväringarnas inkvarteringslokaler. BJO avgjorde ett ärende gällande mögelproblem som han tagit till behandling på eget initiativ (dnr 2914/2/04 s. 180). I flera av sina avgöranden har BJO betonat att försvarsmakten ansvarar för beväringarnas hälsa under tjänstgöringen. Beväringar som fullgör sin

medborgarplikt i enlighet med värnpliktslagen får således inte inkvarteras i kasernbyggnader där de utsätts för en hälsorisk.

TJÄNSTGÖRINGSSÄKERHET

Justitieombudsmannen har under de senaste åren upprepade gånger fäst särskild uppmärksamhet vid tjänstgöringssäkerheten för beväringarna. Justitieombudsmannen har i flera sammanhang betonat att man inte får pruta på tjänstgöringssäkerheten för de beväringar som fullgör sin medborgarplikt. Även under detta verksamhetsår inträffade det flera olyckor som äventyrade tjänstgöringssäkerheten. Den allvarligaste olyckan inträffade i december på ett skjutläger i Rovajärvi. Det inträffade också flera trafikolyckor. Från år 1991 till år 2004 hade det skett en avsevärd ökning av det antal olycksfall i samband med tjänstgöringen som rapporterats till Huvudstabens medicinalvårdsavdelning.

Två utredningsmän som tillsatts av försvarsministern utredde säkerheten i samband med försvarsmaktens sprängämnesförråd. Det konstaterades avsevärda brister i förrådens skick. Enligt utredningen finns det på vissa orter förråd som är i mycket dåligt skick och som är belägna så nära garnisonen och övningsområdena att de kan orsaka betydande fara för ett stort antal personer och således också för de beväringar som utför sin värnplikt.

På konferensen för kommandörer uttryckte BJO Jässeläinen sin oro för att stridsövningar med skarpa patroner genomförs t.ex. under sådana omständigheter där beväringarna efter att ha vakat ett par nätter är mycket trötta. BJO hade av flera beväringar fått rapporter om sådana övningar som äventyrade tjänstgöringssäkerheten.

KVINNORNA INOM FÖRSVARSMAKTEN

Under verksamhetsåret hade det förflötit tio år från att lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor trädde i kraft. Under denna tid har redan nästan 3 000 kvinnor utbildats för reserven. Över hälften av kvinnorna har fått ledarskapsutbildning, medan motsvarande andel bland männen endast är en tredjedel. Det har även utbildats betydligt fler kvinnor för uppgifter som kräver speciella färdigheter. Under verksamhetsåret ansökte dock endast 341 kvinnor om att bli antagna till frivillig militärtjänst, vilket är färre än någonsin tidigare. År 2004 var antalet sökande ännu 543. I och med den frivilliga militärtjänsten har kvinnor också fått möjlighet att söka sig till militära tjänster.

I mars 2004 blev en kvinnlig kadett klar med sin avhandling angående jämlikheten i den sociala inlärningsmiljön vid försvarshögskolan. Vid försvarshögskolans verksamhet iaktogs enligt avhandlingen i huvudsak modellen för djupledarskap. Olägenheter förekom dock bl.a. i form av trakasserier på grund av kön.

JÄMSTÄLLDHETSPLANER

Vid Huvudstabens värnpliktsavdelning beredde man en allmän anvisning om jämställdhet, icke-diskriminering och främjande av mångfald inom försvarsmakten. Utkastet till denna anvisning blev klart i slutet av året. Avsikten med den allmänna anvisningen är att erbjuda metoder för att främja jämställdheten och förhindra diskriminering inom försvarsmakten. Anvisningen gäller anställda, beväringar och reservister samt dem som tjänstgör i fredsbevararuppgifter. Enligt den allmänna anvisningen skall man vid alla resultatenheter inom försvarsmakten utarbeta en jämställdhets- och likvärdighetsplan. I utkastet konstateras att det skall framhållas för beväringarna och särskilt för dem som deltar i ledarskapsutbildning att det är straffbart att utöva pennalism. Vid utbildningen skall det enligt anvisningen poängteras att en militärledare skall kunna nå de mål som uppställts för utbildningen utan att de underordnade förödmjukas.

I utkastet till anvisningen angående jämställdhet hänvisas det också till den anvisning som Huvudstabens medicinalvårdsavdelning i maj utarbetat angående förebyggandet av trakasserier och osakligt bemötande på försvarsmaktens arbetsplatser. I denna anvisning som utarbetats för de anställda betonas arbetsgivarens skyldighet att identifiera riskfaktorer och olägen-

heter på arbetsplatsen samt skyldigheten att avlägsna eller rätta till dem. Enligt anvisningen skall en överordnad informeras om trakasserier och osakligt bemötande, varefter den överordnade skall ingripa i situationen.

Inspektionsverksamhet

Inspektionerna vid garnisonerna utgör en viktig del av den laglighetsövervakning som gäller militärer. Under de senaste åren har garnisonsinspektionerna i mån av möjlighet effektiviserats och komprimerats tidsmässigt. Från de garnisoner som skall inspekteras skaffas på förhand material som bl.a. innefattar utredningar angående personalen och beväringarna vid truppförbandet, disciplinära beslut och beslut om skadefall samt utredningar om beväringarnas tjänstgöringsarrangemang och medicinalvård.

I samband med inspektionerna har man ansett det viktigt att i synnerhet beväringarna men också den ordinarie personalen ges tillfälle att föra förtroliga samtal med BJO. Vid stora garnisoner har det ibland kunnat vara svårt att finna sådana tider och platser där alla beväringar skulle ha en likvärdig möjlighet att träffa justitieombudsmannen. BJO har betonat att mötena skall ordnas så att beväringarna så enkelt som möjligt skall kunna delta i dem. Ibland har det förekommit brister när det gäller att informera beväringarna om en inspektion. Enligt Huvudstabens administrativa anvisning gällande justitieombudsmannens inspektioner får det inte under den tid som reserverats för diskussioner med beväringarna ordnas sådan tjänstgöring för beväringarna att de skulle bli tvungna att göra en särskild anhållan om befrielse från tjänstgöringen.

Vid samtalen med beväringarna berörs ofta sådana frågor som justitieombudsmannen för på tal med de överordnade inom personalen vid sitt avslutande samtal med kommandören. Många mindre problem klaras i allmänhet upp på detta sätt. När det gäller principiella frågor eller allvarliga missförhållanden inleder justitieombudsmannen en särskild utredning eller förundersökning efter inspektionen. Beväringarnas möjligheter till förtroliga samtal har också en förebyggande betydelse.

I samband med inspektionerna berördes ständigt också veckoslutsledigheterna och permissionerna som är viktiga för beväringarna. Vid en del garnisoner riktade beväringarna kritik mot att man måste vara i tjänst den lördag som föregår en sådan måndag som utgör personlig permission, fastän det i praktiken inte finns några förnuftiga tjänstgöringsuppgifter då. Vid vissa garnisoner förde man också på tal att praxis i fråga om permissionerna varierade mellan olika enheter. Det uppgavs bl.a. att praxis vid beviljandet av duglighetspermission varierade mycket.

I samband med inspektionerna har det framgått att beväringsskommittéerna spelar en viktig roll vid utvecklandet av beväringarnas tjänstgöringsförhållanden. Representanter för beväringsskommittéerna har i flera fall tagit upp också sådana missförhållanden med BJO som andra beväringar av någon anledning inte velat beröra. Även vid de samtal som förts med läkare, präster och socialkuratorer har framför allt frågor gällande beväringarnas tjänstgöringsförhållanden och bemötandet av beväringar diskuterats.

DISCIPLIN- OCH SKADESTÅNDSÄRENDEN

Före inspektionerna granskas truppförbandens dokument gällande disciplinära åtgärder från de månader som föregår inspektionerna. Man bekantar sig också med statistiken över disciplinära ärenden inom försvarsområdena och inom de enheter som skall inspekteras. En betydande del av de disciplinära påföljderna påförs för tjänstgöringsbrott eller tjänstgöringsbrott av oakt-samhet. Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter en viss precision i fråga om straffbestämmelsernas ordalydelse. Av gärningsbeskrivningen har det emellertid inte alltid framgått enligt vilket reglemente eller vilken föreskrift den tillräknade gärningen varit förbjuden. Den regel eller föreskrift som har överträtts har inte alltid individualiserats tillräckligt noggrant. Ibland har det inte heller tillräckligt noggrant angetts på vilket sätt ett förfarande t.ex. varit olämpligt eller förgelseväckande. I vissa fall har ärendets behandling räckt oskäligt länge.

I fråga om brott som förutsätter uppsåt framgick det inte alltid av gärningsbeskrivningen att det var fråga om

en uppsåtlig gärning. Man har ofta haft svårt att göra skillnad mellan uppsåtliga brott och brott som begåtts av oaktsamhet. Ibland nämndes i gärningsbeskrivningen också omständigheter som var irrelevanta med avseende på rekvisitet. På vissa kort hade det efteråt gjorts ändringar utan att det antecknats av vem och när de var gjorda. I de dokument angående disciplinära åtgärder som granskades under verksamhetsåret uppdagades inga allvarigare fall av missbruk av förmansställning.

I fråga om de beslut som gällde skador av olika slag förekom det oenhetlig praxis när det gällde bedömningen av huruvida oaktsamheten ansetts vara av lindrig art i sådana fall då utrustning förlorats eller förstörts i övningssituationer. Om oaktsamheten varit lindrig uppkommer ingen ersättningsskyldighet utan staten svarar för skadan.

Försvarsområdenas staber samt marinstaben och flygstaben granskar årligen de underlydande truppersnas dokument gällande disciplinära åtgärder från det föregående året. Enligt inspektionsberättelserna för år 2004 hade rättsvärden i huvudsak skötts väl inom försvarsmakten. Största delen av påföljderna hade påförts för frånvarobrott, tjänstgöringsbrott, olämpligt uppträdande samt för brott mot ordningen. I inspektionsberättelsen för Västra Försvarsområdet betonade man att påföljdernas enhetlighet utgör en av de viktigaste grunderna för bedömningen av huruvida det fattats rättvisa beslut vid det disciplinära förfarandet.

Enligt den riksomfattande brotts- och påföljdsstatistik som uppgjorts av Huvudstaben påfördes år 2004 sammanlagt 4 556 disciplinära påföljder. År 2003 påfördes 3 964 disciplinära påföljder, dvs. avsevärt färre än år 2004.

Under verksamhetsåret färdigställdes en offentlig rättslig licentiatavhandling som gällde tillgodoseendet av rättvisa och god förvaltning inom den finska militärrättsvärden. Avhandlingens slutledning är en bedömning enligt vilken de element som kännetecknar en rättvis rättegång i flera avseenden kränks då ett brottmål avgörs genom en disciplinär förmans beslut. Det faktum att straffrättslig domsmakt anförts trots en disciplinär förman ansågs stå i strid med kravet på objektivitet och opartiskhet. Det allvarligaste rättsskyddsprob-

lemet utgjordes dock enligt avhandlingen av att man fortsättningsvis inte kan anföra disciplinbesvär över disciplinära tillrättavisningar. Den som misstänks för ett militärt brott borde enligt avhandlingen ha rätt att få skuldfrågan prövad vid en domstol också när det gäller disciplinära tillrättavisningar.

INSPEKTIONER INOM FÖRSVARSMAKTEN OCH GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET 2005

Finska vikens Marinkommando/ Russarö fort	16.3.2005
Finska vikens Marinkommando/ Obbnäs	9.6.2005
Finska vikens Marinkommando/ Makilo fort	9.6.2005
Finska vikens Marinkommando/ Mjölö fort	13.6.2005
Huvudstaben	30.11.2005
Kajanalands Brigad	7.12.2005
Kajanalands gränsbevakningssektion	7.12.2005

Avgöranden

HANDRÄCKNING I STRID MED PRINCIPEN OM ÄNDAMÅLSBUNDENHET

Klaganden kritiserade det sätt på vilket en övergränsbevakare vid Finska vikens Marinkommando hade handlat då klaganden hade besökt Västra hamnen i Helsingfors för att möta en estnisk gäst. Klagandens gäst hade inte haft medel för några dagars uppehåll i Finland. Därför hade klaganden erbjudit sig att svara för uppehållskostnaderna i Finland. Klaganden hade förefett övergränsbevakaren sina medel, ca 200–300 euro. Dessa medel räckte dock enligt övergränsbevakaren inte för att täcka gästens uppehållskostnader.

Då klaganden frågade vilken summa som behövdes för gästens uppehållskostnader hade övergränsbeva-

ren uppgett att 3 000 euro skulle räcka. Klaganden besökte en vän för att låna 3 000 euro av denne och återvände för att uppvisa penningssumman för övergränsbevakaren. Till klagandens överraskning meddelade övergränsbevakaren att pengarna skulle utmätas.

Vid utredningen av klagomålsärendet framgick det att övergränsbevakaren hos den jourhavande utmätningssmannen hade tagit reda på huruvida klaganden med avseende på sin förmögenhet var kapabel att stå för gästens uppehållskostnader. Övergränsbevakaren hade då fått kännedom om klagandens utmätningsskuld på ca 3 000 euro. Efter att klaganden skaffat denna summa hade övergränsbevakaren i enlighet med utmätningssmannens förordnande innehållit penningmedlen för utmätning.

Vid denna tidpunkt fanns det inte någon annan bestämmelse om handräckning i utsökningsslagen än bestämmelsen i 3 kap. 30 §, enligt vilken en utmätningssman som mötte motstånd hade rätt till handräckning av polisen. Utsökningsslagen innehöll inte vid denna tidpunkt heller någon allmän bestämmelse om en utmätningssmans rätt att rikta verkställighetsåtgärder mot svaranden före den egentliga utmätningen. Först i och med den reform av utsökningsslagen som trädde i kraft 1.3.2004 utökades lagen med uttryckliga bestämmelser om interimistiska åtgärder (3 kap. 18 och 19 § i lagen 679/2003). Nuförtiden förekommer det således inte någon oklarhet beträffande tillämpningen av bestämmelserna om interimistiska åtgärder före utmätningen.

Enligt utsökningsslagens nya bestämmelse om handräckning är polisen och andra myndigheter skyldiga att lämna utmätningssmannen sådan handräckning som behövs vid verkställigheten (3 kap. 107 § i lagen 679/2003). Enligt den regeringsproposition som gäller bestämmelsen (RP 216/2001 rd) får utmätningssmannen begära handräckning uttryckligen för verkställigheten. Handräckningen är inte avsedd att utgöra en metod för att sammanföra flera myndigheters uppgifter till en helhet.

BJO Jääskeläinen konstaterade att myndigheterna enligt den utsökningsslag som var gällande vid den aktuella tidpunkten på begäran skulle ge utmätningssmannen information (UL 3:67). I detta fall var det

sjöbevakningssektionen som tagit initiativet i utsökningssärendet. Det hade alltså begärts handräckning först efter att sjöbevakningssektionen på eget initiativ hade informerat om den penningssumma som kunde utmätas.

Enligt utredningarna grundar sig myndighetssamarbetet i en dylik situation på vedertagen praxis. Det finns dock inte på lagnivå några bestämmelser om samarbetet eller några riksomfattande anvisningar om saken. BJO Rautio konstaterade denna olägenhet i sitt avgörande 15.11.2004 (dnr 605/4/02), vilket han också sände till inrikesministeriet och justitieministeriet för kännedom. Dataombudsmannen ansåg också i sitt utlåtande med anledning av detta klagomål att lagstiftningen gällande myndighetssamarbete är otydlig.

Gränsbevakningssektionens åtgärd att på eget initiativ sända information till utsökningssmyndigheten kan enligt BJO:s åsikt betraktas som en sådan åtgärd som gäller en persons integritetsskydd och som därför borde regleras i lag. Principen om att förvaltningen är bunden av lag förutsätter också att all myndighetsverksamhet som hör samman med en privatpersons rättsliga ställning skall grunda sig på lag. Utövningen av offentlig makt kan t.ex. inte enbart grunda sig på anvisningar av ett ministerium, vilket var fallet i den situation som avsågs i klagomålet. Enligt BJO hör det inte till gränsbevakningsväsendets uppgifter att utan stöd av särskilda bestämmelser främja indrivningen av civilrättsliga fordringar.

I det aktuella fallet hörde det till övergränsbevakarens tjänsteuppgifter att enligt utlänningslagen utreda förutsättningarna för en utlännings inresa i landet. Övergränsbevakaren hade dock i själva verket uppställt som villkor för personens inresa att mottagaren skaffade den penningssumma som behövdes för betalning av utmätningsskulden, fastän detta villkor åtminstone inte hade någon positiv inverkan på mottagarens möjligheter att svara för gästens uppehälle. BJO ansåg att övergränsbevakaren hade handlat i strid med principen om ändamålsbundenhet i denna situation. Dessutom ansåg BJO att övergränsbevakaren hade agerat vilseledande eftersom klaganden inte vid anskaffandet av penningssumman hade känt till att övergränsbevakaren hade för avsikt att innehålla pengarna för utmätning.

BJO delgav staben för gränsbevakningsväsendet och Finska vikens Marinkommando samt den övergränsbevakare som kritiserats i klagomålet sin uppfattning om myndighetssamarbetet och handräckningen samt om iakttagandet av den princip om ändamålsbundenhet som hör till god förvaltning. En kopia av beslutet sändes också till exekutionsverket vid Helsingfors häradsämbete för kännedom.

Enligt BJO:s uppfattning borde samarbetet mellan utsökningssmyndigheterna, gränsbevakningsmyndigheterna och övriga motsvarande myndigheter regleras noggrannare i lag. Detsamma gäller formerna för samarbetet. BJO underströk vidare att man inte heller inom ramen för sådant samarbete som grundar sig på lag får utnyttja metoder som strider mot principen om ändamålsbundenhet eller som är vilseledande. Med hänvisning till dessa ställningstaganden sände BJO kopior av detta beslut också till inrikesministeriet och justitieministeriet. Han bad justitieministeriet senast 28.2.2006 meddela vilka åtgärder ärendet eventuellt föranlett.

BJO Jämskäläinens beslut 26.8.2005, dnr 869/4/03* (föredragande Raino Marttunen)

Justitieministeriets justitieförvaltningsavdelning ansåg i sitt utlåtande 22.9.2005 att utsökningsslagens bestämmelser om handräckning (UL 3:107) och interimistiska åtgärder (UL 3:18-20) samt om utlämnande av uppgifter på eget initiativ (UL 3:72) tillsammans med det allmänna kravet på tillbörligt förfarande vid utsökningen (UL 1:19) utgör en tillräcklig grund för bedömningen av handräckningssituationer. Enligt ministeriet finns det skäl att betona att de omständigheter som anges i motiveringen till handräckningsbestämmelsen är avsedda att trygga att verksamheten sker på ett tillbörligt och objektivt sätt och med iakttagande av principen om ändamålsbundenhet.

Enligt utlåtandet skall man i ett lämpligt sammanhang bedöma om det borde stiftas en särskild lag om samarbete myndigheter emellan eller om det borde tas in bestämmelser om samarbetet i förvaltningslagen eller om offentlighetslagen eventuellt borde kompletteras med bestämmelser om utlämnande av uppgifter på eget initiativ.

Justitieministeriet har ytterligare gjort en mera grundlig utredning i ärendet. Enligt utredningen har utgångspunkten för lagberedningen varit den att utsökningssmyndighetens tillgång till information alltid bygger på myndighetens egen aktivitet. I utsökningssärenden finns det enligt ministeriets åsikt inget behov av att skapa ett system som berättigar övriga myndigheter att oberoende av det enskilda fallet och på eget initiativ till utsökningssmyndigheterna lämna ut uppgifter om utsökningssgäldenärer, utöver vad som för närvarande redan föreskrivs i utsökningsslagen.

DRÖJSMÅL VID BEHANDLINGEN AV EN ANSÖKAN OM CIVILTJÄNST

I samband med att BJO Jämskäläinen utförde en inspektion vid Björneborgs Brigad uppgav en rekryt att denne ungefär en och en halv vecka tidigare hade lämnat in en ansökan om civiltjänst till den premiärlöjtnant som fungerade som ställföreträdare för befälhavaren vid enheten. Därefter hade rekryten inte hört något om saken och han var fortfarande i tjänst då inspektionen utfördes.

Enligt värnpliktslagen skall en värnpliktig som ansöker om civiltjänst genast hemförlovas och ansökan om civiltjänst sändas till staben för militärlänet. Då en värnpliktig ansöker om civiltjänst skall man också enligt Huvudstabens permanenta anvisning genast vidta åtgärder för hemförloving och den värnpliktige skall hemförlovas så fort det är möjligt.

Enligt utredningen var rekrytens civiltjänstansökan korrekt ifylld och undertecknad, så ansökan borde ha kunnat mottas genast och rekryten borde snabbt ha kunnat hemförlovas. Premiärlöjtnanten hade enligt BJO handlat i strid med värnpliktslagen och den ovan nämnda anvisningen då ärendet inte hade behandlats utan dröjsmål.

Enligt utredningen hade det uppenbarligen inte varit fråga om uppsåt eller likgiltighet hos premiärlöjtnanten utan närmast om ett misstag som begåtts av en oerfaren officer. Trots detta var dock premiärlöjtnantens förfarande klandervärt. Premiärlöjtnanten borde som ställföreträdare för enhetens befälhavare ha kontrollerat

rat instruktionerna om saken i den permanenta anvisningen eller ha rådfrågat en mer erfaren person.

BJO gav premiärlöjtnanten en anmärkning på grund av dennes förfarande som stod i strid med värnpliktslagen.

BJO Jääskeläinens beslut 22.6.2005, dnr 1927/2/03 (föredragande Raino Marttunen)

EN BEVÄRINGS RÄTT ATT ANFÖRA KLAGOMÅL HOS JUSTITIEOMBUDSMANNEN

En beväring anförde klagomål hos justitieombudsmannen bl.a. angående en skjutledares förfarande i samband med skjutningar. Kommendören vid Finska vikens Marinkommando ansåg i sitt utlåtande med anledning av klagomålet att beväringen hade agerat i strid med det allmänna tjänstereglementet då denne inte hade vänt sig till sina överordnade inom militären innan klagomålet framställdes.

BJO Jääskeläinen konstaterade i sitt ställningstagande att rätten för envar att anförda klagomål hos justitieombudsmannen baserar sig på grundlagen och lagen om riksdagens justitieombudsman. En beväring har alltid rätt att vända sig direkt till justitieombudsmannen med sitt ärende och detta får inte medföra några negativa påföljder för beväringen. Enligt det allmänna tjänstereglementet kan en soldats rättsskydd tillgodoses genom att soldaten vänder sig till en överordnad eller till riksdagens justitieombudsman för att påtala det förfarande denne betraktar som felaktigt eller genom att framställa ett klagomål.

Enligt Huvudstabens administrativa anvisning angående riksdagens justitieombudsmans inspektioner kan var och en som anser att en militärmyndighet har handlat lagstridigt eller underlåtit att uppfylla sina skyldigheter vända sig till justitieombudsmannen. Enligt anvisningen behövs klagomålet inte tillställas i tjänsteväg utan får sändas direkt till justitieombudsmannen. De klagomål som anförs hos justitieombudsmannen är inte heller bundna av den militära disciplinförordningens bestämmelser om klagomål.

I detta fall var klagomålet också motiverat eftersom det sedermera hade utförts en förundersökning i ärendet som resulterade i ett beslut där det konstaterades att skjutledarens förfarande var felaktigt.

Enligt BJO var det ställningstagande som framförts i kommandörens utlåtande olämpligt. Det stod dessutom i strid med vad som konstateras om saken i grundlagen, lagen om riksdagens justitieombudsman, det allmänna tjänstereglementet och i anvisningen om justitieombudsmannens inspektioner. BJO delgav kommandören vid Finska vikens Marinkommando denna uppfattning.

BJO Jääskeläinens beslut 25.5.2005, dnr 2305/4/03* (föredragande Raino Marttunen)

FÖRSVARSMINISTERIETS FÖRFARANDE I FRÅGA OM ETT TJÄNSTGÖRINGSFÖRHÅLLANDE

Klaganden kritiserade det beslut genom vilket försvarsministeriet hade avslutat klagandens tjänstgöringsförhållande i en fredsbevarartrupp. Klaganden bad särskilt att man skulle utreda på vilken grund den lön, dagspenning och ersättning för ekonomisk förlust som grundade sig på det avtal som ingåtts med ministeriet inte hade betalats fastän högsta förvaltningsdomstolen sedermera hade upphävt ministeriets beslut med anledning av ett fel som begåtts i samband med hörandet.

BJO ansåg att det efter att högsta förvaltningsdomstolen hade upphävt försvarsministeriets beslut om att avbryta klagandens tjänstgöringsförhållande skulle ha hört till ministeriets skyldigheter att avgöra ärendet på nytt och i samband därmed också fastställa vad högsta förvaltningsdomstolens avgörande innebar i fråga om de förmåner som hänförde sig till klagandens tjänstgöringsförhållande.

Enligt BJO:s uppfattning hade ministeriet fortfarande en skyldighet att fatta beslut i detta oavgjorda ärende. BJO bad ministeriet meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits i ärendet. BJO uppmärksammade vidare ministeriet för framtiden på att var och en enligt

grundlagen har rätt att få sitt ärende behandlat vid en myndighet och rätt att få ett ärende som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter avgjort av en myndighet inom en skäligen tid.

BJO Jämskäläinens beslut 21.6.2005, dnr 2420/4/03 (föredragande Raino Marttunen)

Försvarsministeriet förkastade genom sitt beslut 19.12.2005 de yrkanden klaganden framställt med anledning av att tjänstgöringsförhållandet avslutats. Klaganden har besvärat sig över beslutet hos högsta förvaltningsdomstolen.

VÅRDSLÖS BEHANDLING AV EN BEVÄRINGS OLYCKSFALLSANMÄLAN

Klaganden hade några månader efter sin hemförloving fått veta att den olycksfallsanmälan som gjorts i samband med hemförlovningsgranskningen i juli 2003 inte hade vidarebefordrats till statskontoret för behandling.

Enligt truppförbandets utredning hade olycksfallsanmälan i januari 2004 hittats vid hälsovårdscentralen i Sandhamn och vidarebefordrats därifrån. Detta överensstämde dock inte med vad som skett i verkligheten. Då man vid justitieombudsmannens kansli på nytt utredde ärendet, hittades olycksfallsanmälan slutligen vid staben för Helsingfors militärlän och tillställdes statskontoret först i juni 2005.

BJO konstaterade att han 21.3.2003 hade avgjort ett motsvarande klagomålsärende där det också var fråga om att en olycksfallsanmälan hade försvunnit vid hälsovårdscentralen i Sandhamn. Detta försvinnande hade skett i samband med hemförlovingen av en beväring år 2000. Enligt de utredningar som lagts fram hade man vid Gardets Jägarregemente preciserat förhållningsreglerna efter denna incident. BJO hade i detta sammanhang uppmärksammat dem som deltog i behandlingen av olycksfallsanmälningar vid Gardets Jägarregemente på att god förvaltningssed förutsätter att noggrannhet iaktas vid hanteringen av dokument.

BJO ansåg att förfarandet vid behandlingen av klagandens olycksfallsanmälan hade varit exceptionellt vårdslöst och uppenbart stod i strid med principerna om god förvaltning. Enligt BJO:s åsikt var det oroväckande att man inom en militärorganisation, där man i övrigt kräver särskild noggrannhet och precision, flera gånger kunde handla så vårdslöst som det framgick att man gjort i samband med detta klagomålsärende. Detta skedde dessutom trots att BJO en kort tid dessförinnan i ett annat beslut hade uppmärksammat regementet på vikten av att man iaktar noggrannhet vid behandlingen av olycksfallsanmälningar.

På basis av utredningarna kunde det inte påvisas vilken enskild persons förfarande som orsakat det upprepade försvinnandet av klagandens olycksfallsanmälan. BJO ansåg att truppförbandet i detta fall ansvarade för försvinnandet. BJO gav Gardets Jägarregemente en anmärkning för framtiden på grund av det vårdslösa förfarande som stred mot god förvaltning.

BJO Jämskäläinens beslut 20.6.2005, dnr 2497/4/03 (föredragande Raino Marttunen)

LÄKARBRISTEN INOM FÖRSVARSMAKTEN

Då BJO Jämskäläinen 19.8.2003 inspekterade Artilleribrigaden uppdagades det att man var bekymrad över den läkarbrist som länge varit rådande i Niinisalo. Man hade trots ett flertal försök inte lyckats besätta militärläkartjänsten. Den beväringsläkare som under sommaren 2003 arbetade ensam i Niinisalo hade inte ens s.k. euroläkarutbildning och var således enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården berättigad att arbeta som läkare endast under ledning och tillsyn av en legitimerad läkare. Enligt beväringen var det i praktiken omöjligt att per telefon få kontakt med den överordnade som i princip svarade för övervakningen av beväringssläkarna, dvs. med överläkaren vid staben för Västra Försvarsområdet.

BJO konstaterade i sitt ställningstagande att beväringarna enligt 50 b § i värnpliktslagen har rätt till fri hälsovård. Enligt lagen om hälsovården inom försvarsmakten ordnar försvarsmakten hälsovård för dem vars häl-

sovård den ansvarar för, t.ex. för beväringar. Enligt lagen om patientens ställning och rättigheter har patienten rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet.

Läkarbristen inom försvarsmakten hade redan nämnts i berättelsen om försvarsmaktens verksamhet år 2001. Där hade det konstaterats att situationen redan då var mycket dålig bl.a. i Niinisalo. Även i berättelsen om försvarsmaktens verksamhet år 2002 hade det konstaterats att det ringa antalet läkare försvårade verksamheten och till och med försvagade tjänstgörings-säkerheten.

JO fäste i sitt tal på konferensen för kommandörer i september 2002 uppmärksamhet vid att försvarsmakten enligt lag är förpliktad att ordna tillbörlig medicinalvård för beväringarna. JO ansåg att det är synnerligen viktigt att man under alla omständigheter tryggar tillgången till adekvata hälso- och sjukvårdstjänster för de beväringar som fullgör sin medborgarplikt.

BJO konstaterade att bristerna i samband med medicinalvården också ständigt har förts på tal vid de inspektioner som utförts vid garnisonerna. Oftast uppgavs uttryckligen läkarbristen vara orsak till problemen.

Man har under flera års tid varit medveten om läkarbristen inom försvarsmakten, men trots detta har situationen inte rättats till. Enligt de uppgifter som gavs av Huvudstabens medicinalvårdsavdelning 15.6.2005 har läkarsituationen försämrats ytterligare.

Det hör inte till JO:s uppgifter att avgöra med vilka åtgärder problemen i samband med hälso- och sjukvården inom försvarsmakten kunde avlägsnas. Enligt BJO kan problemen inte vara av sådan art att de inte kunde gå att lösa. Ekonomiska orsaker utgör t.ex. inte godtagbara skäl för bristerna inom beväringarnas hälso- och sjukvård.

Enligt BJO:s slutledning hade försvarsmakten inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att avhjälpa bristen trots att man redan under flera år känt till problemen inom hälso- och sjukvården.

Medicinalöversten hade i sin utredning konstaterat att det inte i praktiken är möjligt att utöva ledning och tillsyn över beväringssläkare som är stationerade på en

annan ort. Enligt Rättsskyddscentralen för hälsovården, som gav ett utlåtande i ärendet, är det väsentligt att man säkerställer att en läkare som får tilläggsutbildning har en faktisk möjlighet att vid behov få ledning, konsultation och hjälp. På basis av dessa uppgifter ansåg BJO att utövandet av ledning och tillsyn över beväringssläkaren inte hade ordnats på ett tillbörligt sätt. De flesta beväringssläkare är nyutexaminerade. BJO ansåg således att det är viktigt att man över lag fäster uppmärksamhet vid att det för beväringssläkarnas del ordnas behörlig ledning och tillsyn inom försvarsmakten.

BJO delgav Huvudstabens sin uppfattning om försvarsmaktens otillräckliga åtgärder för att rätta till den läkarbrist som man länge känt till och för att avlägsna de därmed sammanhängande problemen i beväringarnas hälso- och sjukvård. BJO uppmärksammade också Huvudstabens på de brister som uppdagats i tillsynen över beväringssläkarna.

BJO bad Huvudstabens meddela vilka åtgärder de uppfattningar som framförts i beslutet eventuellt föranlett.

BJO Jämskäläinens beslut 26.8.2005, dnr 2562/2/03* (föredragande Raino Marttunen)

Huvudstabens inkom 20.3.2006 utöver sitt eget yttrande med yttranden från medicinalvårdsavdelningen och personalavdelningen. Enligt Huvudstabens yttrande har försvarsmakten kontinuerligt och målmedvetet strävat efter att utveckla både anställningsvillkoren för och rekryteringen av läkare. Svårigheterna att rekrytera läkare kan enligt Huvudstabens ha orsaker som inte beror på anställningsvillkoren, t.ex. den allmänna läkarbristen. Huvudstabens medicinalvårdsavdelning anser att den gjort allt den kunnat för att förbättra rekryteringen av och anställningsvillkoren för läkare. Enligt Huvudstabens personalavdelning har det redan i flera års tid varit möjligt att i enlighet med specialbestämmelser betala bl.a. tilläggsarvoden och bosättningsbidrag. Till följd av det nya lönesystem som nyligen införts har månadslönerna stigit med 553–1 000 euro.

BEMÖTANDET AV EN KVINNA SOM UTFÖRDE MILITÄRTJÄNST

Vid ett förtroligt samtal som fördes i samband med BJO Jämskäläinens inspektion av Karelens Flygflottilj 6.11.2003 berättade en kvinnlig undersergeant som utförde sin militärtjänst vid flygvapnet om hur hon blivit bemött. Enligt undersergeanten hade den löjtnant som fungerat som utbildare för militärpolisplutonen vid en stridsövning under hösten 2003 undervisat gruppcheferna i användningen av stridssimulatorvästar och gett anvisningar om att en soldat som blir träffad skall ligga tre minuter på rygg, varvid löjtnanten konstaterat att detta förfarande torde vara bekant för undersergeanten i fråga. Undersergeanten hade upplevt löjtnantens kommentar som osaklig. Löjtnanten hade enligt undersergeanten framfört sin kommentar inför alla gruppchefer.

BJO bad Huvudstaben utreda ärendet och vidta de åtgärder som ansågs påkallade. Genom detta förfarande strävade BJO efter att ge Huvudstaben prövningsrätt när det gällde att bedöma om de preliminära utredningsåtgärderna gav anledning att utföra en förundersökning i ärendet eller om saken kunde utredas som ett klagomålsärende.

Huvudstabens juridiska avdelning bad Staben för Flygvapnet utreda ärendet vid Karelens Flygflottilj, där det utfördes en förundersökning i ärendet med anledning av misstanke om tjänstgöringsbrott. Efter att förundersökningen slutförts hade kommandören vid Karelens Flygflottilj i egenskap av behörigt disciplinombud ansett att ärendet på basis av den genomförda förundersökningen skulle avskrivas för alla misstänkta del. Kommandören ansåg att det inte på basis av förundersökningen förelåg bevis för att något brott skulle ha begåtts i ärendet.

BJO ansåg å sin sida efter att ha bekantat sig med förundersökningsmaterialet att det ännu kunde erhållas tilläggsutredning i ärendet för att skuldfrågan skulle kunna utredas. Polisinrättningen vid Kuopio härad utförde den tilläggsundersökning som BJO begärt. Kommandören vid Karelens Flygflottilj fattade ett nytt beslut i ärendet där det konstaterades att det på basis av tilläggsundersökningen inte hade lagts fram nå-

gon sådan ny bevisning i ärendet som skulle ha gett anledning att ändra det tidigare beslutet om att avsluta ärendet.

Om ett ärende inte hänskjuts till åklagaren för åtalsprövning, skall den disciplinära förmannen enligt 30 a § 2 mom. i militära disciplinlagen meddela sitt beslut till den åklagare på vars förordnande förundersökningen har förrättats i ärendet. Efter att ha fått meddelandet kan åklagaren ta ärendet till åtalsprövning om ärendets art kräver det eller det annars finns särskilda skäl därtill.

Med beaktande av det beslut kommandören vid Karelens Flygflottilj fattat och särskilt med hänsyn till att den kvinnliga undersergeanten vid förundersökningen hade önskat att ärendets behandling inte längre skulle fortgå, ansåg BJO att det inte fanns behov av att föra ärendet till åtalsprövning. Däremot bedömde BJO löjtnantens förfarande ur ett tjänstemannarättsligt perspektiv och med avseende på bemötandet av de kvinnor som utför militärtjänst.

Då man beaktade utsagorna av de två vittnen som hörts vid förundersökningen och som stödde undersergeantens berättelse, ansåg BJO att det hade utretts att löjtnanten åtminstone inför vissa andra personer hade framfört det tvetydiga påståendet om att det för den kvinnliga undersergeanten torde vara bekant att ligga på rygg.

BJO betraktade detta påstående med sexuell anspeling som osakligt, men enligt BJO:s åsikt kunde det dock inte anses att löjtnanten hade haft för avsikt att kränka någon. BJO ansåg att löjtnanten med avseende på det uppträdande som krävs av en överordnad militärtjänsteman närmast hade varit obetänksam och vårdslös.

BJO gav löjtnanten en anmärkning för framtiden på grund av det olämpliga språkbruket som stod i strid med dennes förpliktelser.

BJO Jämskäläinens beslut 21.10.2005, dnr 2756/2/03* (föredragande Kristian Holman)

MÖGELPROBLEM I PANSAR- BRIGADENS KASERNBYGGNAD

I samband med BJO Jämskäläinens inspektion vid Pansarbrigaden 23.9.2004 berättade flera beväringar för honom att de misstänkte att det förekom mögelproblem i garnisonens kasernbyggnader.

Det uppgavs att luftkvaliteten i synnerhet i Pansarpionjärskompaniets byggnad (nr 110) vid Tavastlands Pansarbataljon var mycket dålig. På grund av luftfuktigheten torkade inte kläderna eller sängkläderna i kompaniets utrymmen utan började lukta unket. Vid ett försök som beväringarna utfört hade en handduk inte torkat på 24 timmar i byggnadens torkrum. Sammanlagt 15 beväringar som tjänstgjorde vid kompaniet rapporterade om mögelproblemen för BJO.

BJO bekantade sig personligen med kasernbyggnad nr 110. Även enligt en lekmands bedömning var luften unken. BJO bad Tavastlands arbetarskyddsdistrikt utföra en inspektion särskilt i byggnad nr 110 för att bedöma om luftkvaliteten medförde en omedelbar hälsorisk för de beväringar som tjänstgjorde i byggnaden.

Tavastlands arbetarskyddsdistrikt utförde en arbetarskyddsinspektion. Enligt protokollet över arbetarskyddsinspektionen förutsatte arbetarskyddsdistriktet på basis av sina iakttagelser att man omedelbart skulle utföra en undersökning av inomhusluften i inkvarteringsutrymmena i byggnad nr 110. Efter att undersökningsresultaten erhållits skulle Pansarbrigaden utarbeta en plan för användningen av utrymmena under saneringen. Byggnadens torkrum skulle iståndsättas för att möjliggöra torkning av utrustning där.

Beväringarna hade också kritiserat andra byggnaders (109 och 146) skick. I protokollet konstaterades att det gjorts en framställning om totalrenovering av dessa byggnader.

Tavasthus arbetarskyddsdistrikt vidarebefordrade konditionsgranskningsrapporten angående Pansarbrigadens byggnad nr 110 till BJO. I rapporten konstaterades bl.a. att det i beväringarnas inkvarteringsutrymmen fanns ett maskinellt luftintag, men att maskineriet varit trasigt i ungefär ett och ett halvt års tid. Vid

den tidpunkt då granskningen utfördes fanns det ingen ventilation i utrymmena och det kom in frisk luft endast då fönstren hölls öppna.

I rapporten konstaterades vidare att man vid den tidpunkt då granskningen utfördes hade påbörjat en grundlig reparation av inkvarteringslokalernas tvättutrymmen, där också ventilationen skulle förnyas. Man hade emellertid inte för avsikt att i detta sammanhang åtgärda ventilationen i övrigt, fastän den enligt rapporten inte motsvarade myndigheternas föreskrifter.

BJO ansåg att arbetarskyddsdistriktet hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att utreda ärendet. Med beaktande av vad som nämnts i konditionsgranskningsrapporten samt med hänsyn till att justitieombudsmannen enligt 5 § i lagen om riksdagens justitieombudsman skall ge akt på hur beväringar behandlas, bad BJO ännu Huvudstaben meddela honom huruvida Pansarbrigadens byggnad nr 110 hade iståndsatts så att den motsvarade myndigheternas hälsoföreskrifter.

BJO Jämskäläinens beslut 7.12.2005, dnr 2914/2/04 (föredragande Kristian Holman)

Enligt de utredningar som Huvudstaben inkom med 10.3.2006 lade försvarsförvaltningens byggnadsverk år 2004 för Senatsfastigheter fram ett förslag om omfattande sanering av 110 byggnader. Bl.a. av kostnads-skäl sanerades till en början närmast tvätt- och torkutrymmen. Partiell förbättring av ventilationssystemen har inte lett till önskat slutresultat. Mätningar visar att bl.a. koldioxidhalterna överskrider normerna och att de delvis förbättrade ventilationssystemet enligt försvarsförvaltningens byggnadsverk inte uppfyller de krav som gäller för inkvarteringslokaler. Enligt Senatsfastigheter är avsikten att det andra skedet, dvs. en grundlig sanering skall genomföras år 2009.

Eftersom det framgår av utredningarna att byggnaden fortfarande inte är i vederbörligt skick, fortsätter justitieombudsmannens kansli uppföljningen av situationen.

UTLÄMNANDE AV CIVILTJÄNSTGÖRARES PERSONUPPGIFTER TILL FÖRSVARSMAKTEN

En civiltjänstgörare anförde klagomål hos justitieombudsmannen över att civiltjänstcentralen som är underställd arbetsministeriet efter hemförlovningen av civiltjänstgörare lämnade ut uppgifter om deras hälsotillstånd för att användas av försvarsmaktens militärlänsstaber.

BJO ansåg att regleringen gällande utlämnande av uppgifter om hälsotillståndet för civiltjänstgörare som blir hemförlovade snabbt borde kompletteras ifall arbetsministeriet och försvarsmakten ansåg det motiverat att hålla fast vid sin praxis i samband med utlämnandet av uppgifter. Enligt BJO kunde man skapa en godtagbar författningsgrund genom en förordning som baserar sig på det bemyndigande som ingår i 42 c § 2 mom. i värnpliktslagen, dvs. i praktiken genom en ändring av förordningen angående tillämpning av värnpliktslagen. Motsvarande ändringar borde också göras i civiltjänstlagen.

BJO bad försvarsministeriet senast 31.10.2005 meddela vilka åtgärder ärendet föranlett.

BJO Jämskeläinens beslut 29.4.2005, dnr 1761/4/04* (föredragande Jorma Kuopus)

Försvarsministeriet meddelade i sitt brev 10.6.2005 att statsrådet på föredragning av försvarsministeriet 8.6.2005 hade fattat beslut om att komplettera förordningen angående tillämpning av värnpliktslagen (63/1951) med en ny 113 §. Enligt den har staben för militärlänet rätt att få vissa uppgifter om civiltjänstgörare av civiltjänstmyndigheterna.

TULLEN

Allmän översikt

Till denna kategori av ärenden hänförs alla klagomål som gäller förfarandet vid tullen. Klagomålen gäller i allmänhet dels förtullning och tullbeskattning, dels tullövervakning. Klagomål har också anförts över utredningen av tullbrott.

Tullärendena avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Jäskeläinen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*.

Under verksamhetsåret anhängiggjordes 30 klagomål som gällde tullens verksamhet. Det avgjordes 31 ärenden som gällde förfarandet vid tullen. Av dessa var åtta åtgärdsavgöranden. BJO meddelade sin uppfattning i sex fall och gjorde två framställningar till finansministeriet och Tullstyrelsen.

BILSKATT OCH ÖVRIGA SKATTER SOM UPPBÄRS AV TULLEN

Riksdagen antog i februari 2003 en lag om ändring av bilskattelagen. Lagen trädde i kraft 15.5.2003. Lagen innefattar de ändringar i beskattningen av begagnade importbilar som krävdes enligt ett avgörande av EG-domstolen och enligt ett efterföljande beslut av högsta förvaltningsdomstolen. Beskattningen av nya fordon förnyades och skatten sänktes samtidigt. Enligt lagens övergångsbestämmelse rättar tullen på ansökan sådan beskattning som verkställts efter 1.1.1999 så att den överensstämmer med den nya lagen. Tullen har också förbundit sig att efter lagändringens ikraftträdande rätta bilskattebeslut som har fattats efter 16.12.2002, om skatten räknad enligt den ändrade lagen leder till ett slutresultat som är förmånligare för den skattskyldige.

Anhopningen av ärenden gällande skatterättelse och debitering av skatt i tulldistrikten avspeglade sig fortsättningsvis i antalet klagomål och i klagomålen innehåll. I klagomålen kritiserades de långa behandlingstiderna för rättelseyrkanden. I klagomålen upp-

märksammades också jämlikhetsaspekten, dels utgående från den förnyade bilskattelagen, dels med avseende på tullens beskattningspraxis särskilt vid fastställandet av det allmänna detaljhandelsvärdet för begagnade bilar. I några klagomål riktades också kritik mot att tullen inte hade utrett den procentuella andelen av den skatt som innefattas i bilmodellens pris.

I flera klagomål ansåg man att det var problematiskt att tullen vid fastställandet av beskattningsvärdet använde det värde som framgick av fordonsimportörernas databas och som baserade sig på statistiska uppgifter. Denna fråga har också aktualiserats i Helsingfors hovrätts avgöranden. Helsingfors hovrätt gav 24.11.2005 fem beslut som gällde bestämmandet av det allmänna detaljhandelsvärdet för en bil. Tullen hade t.ex. i ärendet dnr 05107/04/8301 fastställt beskattningsvärdet med tillämpning av Grey-Hen Oy:s AHTI-program. Förvaltningsdomstolen konstaterade i motiveringen till sitt beslut bl.a. att det faktum att man inte med statistiska metoder kan fastställa entydigt riktiga värden inte utgör något hinder för användningen av statistiska metoder vid värderingen. Det förfarande som tulldistriktet tillämpat vid fastställandet av beskattningsvärdet var enligt förvaltningsdomstolen i och för sig korrekt och stod inte i strid med de utgångspunkter för bestämmandet av värdet som föreskrivits i ändringen av bilskattelagen (266/2003). Detta beslut har inte vunnit laga kraft.

Ett klagomål (dnr 1193/4/03) gällde bedömningen av antalet körkilometer, vilket skall beaktas vid bestämmandet av beskattningsvärdet för ett fordon, fördelningen av bevisbördan mellan skattetagarens representant, dvs. tullen, och de skattskyldiga, samt bevisröskelns nivå. Enligt BJO är utgångspunkten både enligt lagen om förvaltningsförfarande, som var gällande vid den aktuella tidpunkten, och enligt 74 b § i bilskattelagen att den skattskyldige skall lägga fram utredning angående de faktorer han eller hon åberopar som stöd för sina yrkanden, om det inte kan betraktas som skäligt att skattetagaren åläggs bevisbördan. Eftersom det är mycket svårt för skattetagaren att från utlandet skaffa utredning om antalet körkilometer för ett enskilt fordon, kan man anse det ändamålsenligt att den skattskyldige skall lägga fram utredning om saken.

Den andra frågan gällde bevisröskeln, dvs. huruvida bevisröskeln i fråga om antalet körkilometer har fast-

ställt på en skälig och godtagbar nivå för den skattskyldige i Tullstyrelsens anvisning. I utredningen hade man hänvisat till den allmänt kända omständigheten att trippmätaren kan manipuleras och konstaterat att detta även skett i praktiken. När det gäller bevisfrågor bör man förhålla sig återhållsamt till en sådan allmän bedömning som i huvudsak är av erfarenhetsmässig natur. Enligt BJO:s åsikt behöver man dock inte enbart lita på att trippmätaren utvisar antalet körkilometer på ett tillräckligt tillförlitligt sätt. Det kan inte anses oskäligt krävande att fordonets köpare i samband med köpet skaffar sådan tilläggsutredning som enligt anvisningen kan utgöra bevis för det riktiga antalet körkilometer. På basis av de faktorer som stöder eller talar emot den skattskyldiges påstående gör myndigheten och i sista hand domstolen sin slutledning om vad som skall anses som riktigt i ärendet.

BEHANDLINGSTIDER

BJO undersökte flera klagomål som gällde dröjsmål vid tullens behandling av beslut om rättelse av bilbeskattningen. Behandlingstiderna varierade från drygt två år till ca fyra år. BJO framförde som sin ståndpunkt att tullens genomsnittliga behandlingstid på ca två år (variationsintervallet 2–4 år) för ärenden som gällde ändringssökande i bilbeskattningen var otillfredsställande med hänsyn till kravet på att ett ärende skall behandlas utan dröjsmål, vilket principen om god förvaltning förutsätter. Tullens behandlingstid för ett ärende som gäller ändringssökande utgör dessutom ofta endast en del av ärendets sammanlagda behandlingstid. Då man därutöver beaktar den tid behandlingen kräver vid förvaltningsdomstolen och eventuellt vid högsta förvaltningsdomstolen, överstiger den sammanlagda behandlingstiden avsevärt den behandlingstid som kan betraktas som skälig.

Dessutom uppställer även gemenskapsrätten krav på en skälig behandlingstid. Med anledning av detta bör tullen kritiskt utvärdera sitt förfarande vid fastställandet av bilskatten. BJO ansåg dock att de långa behandlingstiderna i de aktuella ärendena inte hade berott på dröjsmål vid tullen. Han uppmärksamade Tullstyrelsen på att man bör säkerställa att ärendena behandlas utan dröjsmål (t.ex. dnr 2893/4/04*).

I vissa fall var det fråga om dröjsmål vid bestämmandet av värdet på ett fordon i Tullstyrelsens marknadsvärdesgrupp. Behandlingstiden för den första beskattningen av ett fordon var t.ex. 4 månader och 10 dagar, varav ärendet dröjde fyra månader i Tullstyrelsens marknadsvärdesgrupp dit det remitterats för utlåtande. Enligt utredningen berodde dröjsmålet på en omfattande anhopning av arbete och på att procedurerna var outvecklade. Procedurerna vid marknadsvärdesgruppen har målmedvetet utvecklats och personalresurserna har utökats efter sommaren 2003. Marknadsvärdesgruppen kunde med hjälp av det tillvägagångssätt som iaktogs vid tidpunkten för utlåtandet, dvs. i augusti 2004, identifiera och välja ut de ärenden som skulle föredras för värderingsnämnden inom två veckor efter att förfrågningen inkommit. Den sammanlagda behandlingstiden för beskattningen av begagnade bilar var i juli 2004 i genomsnitt 17 dagar.

BJO ansåg att behandlingstiden ur klagandens synvinkel var oskäligt lång, särskilt då man beaktar att ett företag i egenskap av importör inte har rätt att få ett sådant temporärt användningstillstånd som avses i ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om ändring av bilskattelagen. Det framgick av utredningen att det i samband med att förnyelsen av bilbeskattningen trädde i kraft hade förekommit brister i procedurerna, vilka delvis också berodde på det stora antalet ärenden. Bristerna hade dock enligt utredningen sedermera avhjälpits (74/4/04*).

Förutom gällande bilbeskattningen fanns det också anhängiga klagomål gällande tullens förfarande vid omhändertagandet av varor i samband med internethandeln med alkohol.

ÖVRIGA ÄRENDEN

Under verksamhetsåret fäste BJO uppmärksamhet vid tullagens bristfälliga reglering av förutsättningarna för tullgranskning, liksom han gjorde redan året innan. Det konstaterades också brister i regleringen gällande grunderna för omhändertagande av varor och förfarandet vid omhändertagandet (se referaten nedan). BJO delgav också Tullstyrelsen sin uppfattning om att den borde utfärda anvisningar om förvaring av omhän-

dertagen egendom (765/4/04). Tullstyrelsen har i sitt svar konstaterat att den 10.1.2006 utfärdat riksomfattande anvisningar om förhindrande av fordons begagnande och omhändertagande av fordon samt om mottagning och förvaring av omhändertagna fordon.

Inspektionsverksamhet

BJO Jääskeläinen inspekterade 30.11.2005 tullen i Torneå. Inspektionen föranledde inte några ytterligare åtgärder.

Avgöranden

TULLENS FÖRFARANDE VID OMHÄNDERTAGANDET AV SNUS

Polisen hade med stöd av tvångsmedelslagen beslagtagit 260 burkar snus från klaganden. Efter att beslaget upphört hade snuset överförs till tullövervakningen, men det hade inte fattats något särskilt beslut om saken och klaganden hade inte ens informerats om omhändertagandet.

Grunden för omhändertagandet

För utförande av tullåtgärder har tullen med stöd av 14 § 1 mom. 3 punkten i tullagen rätt att kvarhålla och vid behov omhänderta en vara som inte tullklarats på ett behörigt sätt. Till denna del motsvarar bestämmelsen 41 § i lagen om påförande av accis. Det anges inte i någondera bestämmelsen någon uttrycklig åtgärdsröskel. BJO Jääskeläinen hade redan i sitt beslut 29.10.2004, dnr 256/4/03*, framhållit för Tullstyrelsen att förutsättningarna för vidtagande av granskningsåtgärder enligt 14 § i tullagen borde regleras noggrannare i lag. Samma problem föreligger emellertid också beträffande de övriga åtgärder som nämns i 14 § i tullagen, såsom omhändertagande.

BJO ansåg att tullen i detta ärende inte hade handlat lagstridigt vid bedömningen av förutsättningarna för omhändertagande.

Förfarandet vid omhändertagande

Varken lagen om påförande av accis eller tullagen innehåller några särskilda bestämmelser om förfarandet vid omhändertagande av varor. Enligt den utredning som erhållits var tulldistriktets uppfattning att man inte i detta skede hade behövt fatta beslut om tullövervakning, men att parten vid behov skulle ha getts ett intyg över att varorna var under tullövervakning. Tulldistriktet ansåg i sin utredning att det inte i detta fall förelegat behov av att ge parten ett särskilt intyg över omhändertagandet, eftersom beslagtagningen var den primära åtgärden som parten "torde" ha informerats om på ett behörigt sätt och tullen hade mottagit varorna av polisen. Parten skulle enligt utredningen vid behov av polisen ha fått information om att varorna överförts till tullen. Parten, dvs. varornas innehavare, skulle ha haft möjlighet att få ett överklagbart beslut angående de varor som var under tullövervakning, om parten skulle ha yrkat på att varorna skulle lämnas ut och tullen inte av motiverade skäl kunde ha samtyckt till utlämnandet av varorna.

BJO ansåg att det med hänsyn till partens rättsskydd är motiverat att det fattas ett överklagbart beslut om omhändertagandet, fastän det är oklart huruvida det enligt bestämmelserna föreligger en skyldighet att fatta ett sådant beslut. Klaganden borde i varje fall med stöd av 9 § i tullförordningen ha getts ett intyg över omhändertagandet, fastän varorna ursprungligen hade beslagtogs med stöd av tvångsmedelslagen. För parten är det viktigt att få information om att egendomen inte returneras till honom eller henne trots att beslaget upphävs. Då har parten också möjlighet att begära ett överklagbart beslut av tullmyndigheten.

Omhändertagandets längd

Det framgick av handlingarna att beslutet om att lämna ut snuset till klaganden utan skattepåföljder hade fattats först efter att klagomålet framstälts, ungefär ett år efter att varorna hade överförts från polisen till tullen.

BJO betraktade tullens förfarande i ärendet som felaktigt eftersom man inte vid tullen hade säkerställt

att det utan dröjsmål fattades ett behörigt beslut om debitering av skatt eller upphävande av omhändertagandet.

Åtgärder

BJO delgav tullen i Borgå och överdetektiven sin uppfattning om det felaktiga förfarandet. Han sände också beslutet till Tullstyrelsen med hänvisning till behovet av en precisering av bestämmelserna angående grunderna för omhändertagande av varor och förfarandet i samband med omhändertagandet.

BJO Jääskeläinens beslut 10.5.2005, dnr 2438/4/03 (föredragande Riitta Länsisyrjä)

FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR TULLGRANSKNING

Klaganden riktade kritik mot den tullgranskning klaganden genomgått vid tullen i Nuijamaa. Enligt klaganden skulle granskningen av de kläder som burits under ytterrocken enligt 15 § i tullagen ha förutsatt att det förelåg misstanke om brott.

BJO Jääskeläinen konstaterade att de förutsättningar för kroppsvisitation som anges i 15 § i tullagen endast gäller granskning av annat än resgods och ytterkläder. Utöver de begränsningar gällande tid och plats som framgår av 14 § 1 mom. 2 punkten i tullagen har man fortfarande inte angett några gränser för beslutsfattandet när det är fråga om granskning av resgods och ytterkläder, eller några förutsättningar för att sådan granskning skall få utföras.

Med stöd av tullagen är det också möjligt att utföra stickprovsgranskning av resgods och ytterkläder. Gemenskapsrätten uppställer dock begränsningar för kroppsvisitationer vid gemenskapens interna gränser. BJO hade i sitt beslut 29.10.2004 (256/4/03) delgett Tullstyrelsen sin uppfattning om att åtgärdströskeln för kroppsvisitation vid de interna gränserna borde regleras i lag (Justitieombudsmannens berättelse 2004, s. 191–197). I det aktuella fallet var det dock fråga om granskning vid en yttre gräns.

Tullagen innehåller ingen särskild definition av begreppen undersökning som gäller personer, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. I författningarna och i tullens anvisningar har man uppenbarligen utgått från att begreppen grundar sig på de definitioner som anges i tvångsmedelslagen. Tvångsmedelslagens begrepp avviker dock till sin innebörd från vad som avses med begreppen i tullagen.

Enligt BJO lämnar bestämmelserna så stort utrymme för tolkning att tullagen borde preciseras i detta avseende. Enligt 7 § i grundlagen får den personliga integriteten inte kränkas utan laglig grund. För inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna har det i grundlagsutskottets utlåtanden uppställts krav på precision och noggrann avgränsning. Grundtanken bakom kravet på precision och noggrann avgränsning är att den centrala innebörden av en inskränkning inte får fastställas av den som utfärdar normer på lägre nivå eller av lagtillämparen utan skall framgå av själva lagen.

Till den centrala innebörden hör åtminstone (a) förutsättningarna för en inskränkning och (b) de omständigheter som inverkar på inskränkningens omfattning. Kravet på precision och noggrann avgränsning förutsätter att de befogenheter som gäller inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna utformas så tydligt i lagen att man tillräckligt tillförlitligt kan förutse hur befogenheterna kommer att brukas då de förutsättningar som föreskrivs i grundlagen är vid handen.

Tullagen borde således innehålla bestämmelser om undersökning som gäller personer. Med beaktande av det krav på precision och noggrann avgränsning som gäller för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna borde innebörden av de olika formerna av undersökning som gäller personer och förutsättningarna för att åtgärderna skall få vidtas entydigt framgå av tullagens bestämmelser.

Kroppsvisitation av klaganden

I det aktuella fallet hade klaganden vid en stickprovsgranskning uppmanats ta av sig sin ytterrock och tömma dess fickor samt fickorna på den blus och de by-

xor klaganden var iklädd. Då klaganden inte samtyckte till detta hade tulltjänstemannen tömt ytterrockens fickor och utfört en granskning genom att känna efter "igenom" kläderna.

BJO konstaterade att de åtgärder som vidtagits omfattades av tvångsmedelslagens kroppsvisitationsbegrepp. Däremot är det tveksamt ifall det då någon känner efter med händerna utanpå kläderna är fråga om en åtgärd som endast gäller ytterkläderna och som omfattas av 14 § i tullagen eller ifall det är fråga om sådan annan granskning än granskning av ytterkläder som avses i 15 §. Den personliga integriteten som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna kräver att bestämmelsen hellre ges en snäv än en vid tolkning. De åtgärder som avses i 14 § i tullagen borde således avgränsas tydligt så att de endast gäller granskning av ytterkläderna. Enligt BJO:s åsikt hör det inte till sådan granskning att man känner efter med händerna utanpå kläderna.

Regleringen ger emellertid rum för tolkning. BJO hänvisade till det behov av precisering av tullagen som nämnts ovan. Tullkontrollörens förfarande föranledde inte andra åtgärder än att BJO delgav tjänstemannen och tulldistriktet sin uppfattning.

BJO delgav finansministeriet och Tullstyrelsen sin ovan angivna uppfattning angående behovet av precisering av tullagstiftningen för att detta skulle beaktas vid reformen av tullagstiftningen som för närvarande är under beredning.

BJO Jämskeläinens beslut 30.3.2005, dnr 2972/4/03* (föredragande Riitta Lämsisyrjä)

Finansministeriet meddelade 22.12.2005 att det behov av precisering av tullagen som biträdande justitieombudsmannen uppmärksammat har beaktats vid utarbetandet av den totalreform av tullagen som är under beredning. Avsikten är att den nya lagen skall innehålla en särskild paragraf angående undersökning som gäller personer, där innebörden av de olika formerna av undersökning och förutsättningar för vidtagandet av åtgärderna preciseras med iakttagande av det krav på precision och noggrann avgränsning som gäller i fråga om inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Man har för avsikt att genomföra den föreslagna preciseringen av tullagen i samband med lagens totalreform. Beredningen av reformen har fördröjts en aning. Målet är att ett utkast till regeringsproposition gällande en totalreform av tullagen skall sändas på remiss under våren 2006. De närapå 170 nya paragrafer som totalreformen omfattar bildar en helhet och det är därför ändamålsenligt att de träder i kraft samtidigt. Om beredningen eventuellt ännu drar ut på tiden måste man dock överväga om de behövliga lagändringarna kunde införas genom en separat ändring av den gällande tullagen.

Eftersom tullväsendet övervakar den mycket omfattande passagerartrafiken har tullmyndigheten fortsatt i fortsättningsvis behov av att utföra undersökning som gäller personer utan att förundersökning inleds. Det är också ändamålsenligt att den kroppsvisitation som avses i tvångsmedelslagen fortsättningsvis i samband med tullövervakningen indelas på samma sätt som i den gällande lagen, dvs. i sådan kroppsvisitation som enligt 14 § 1 mom. 2 punkten endast gäller resgods eller ytterkläder och i sådan annan kroppsvisitation och kroppsbesiktning som avses i 15 §. Innebörden av tullagens olika former av undersökning som gäller personer skall dock preciseras. I fråga om begreppen och genomförandet av åtgärderna skall lagen innehålla en hänvisning till tvångsmedelslagen.

UTLÄNNINGSÄRENDEN

Allmän översikt

Som utlänningsärenden betraktas vid justitieombudsmannens kansli närmast ärenden som har samband med utlänningslagen och medborgarskapslagen. Klagomålen i denna kategori av ärenden riktar sig oftast mot tillstånds- och remissmyndigheterna, särskilt inrikesministeriet, Utlänningsverket, polisen, utrikesministeriet och Finlands beskickningar i utlandet samt gränsbevakningsväsendet. Alla ärenden som över huvud taget gäller andra än finska medborgare statistikförs emellertid inte som utlänningsärenden. Gränsdragningen mellan utlänningsärenden och andra ärenden kan vara vacklande, t.ex. när det är fråga om diskriminering av utlänningar.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen sköttes utlänningsärendena till utgången av september av BJO *Ilkka Rautio* och från 1.10.2005 av BJO *Jukka Lindstedt*. Huvudföredragande i denna kategori av ärenden var justitieombudsmannasekreterare *Jari Pirjola*.

Antalet utlänningar som är stadigvarande bosatta i Finland är litet i jämförelse med de flesta andra europeiska länder. I Finland bodde vid utgången av verksamhetsåret ca 110 000 utlänningar, vilket utgjorde knappt 2 % av hela befolkningen. I Finland bor drygt 20 000 flyktingar samt utlänningar som har fått uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller av humanitära skäl.

Också antalet asylsökande har varit litet i Finland jämfört med andra EU-stater. Under verksamhetsåret sökte 3 574 personer asyl i Finland. Antalet är 7 % mindre än år 2004, då antalet asylsökande var 3 861. De tre största grupperna asylsökande kom från Bulgarien, Serbien och Montenegro samt Somalia. Antalet minderåriga, ensamkommande barn som sökte asyl var 218. Sedan år 2004 har antalet minderåriga asylsökande ökat med 56 %.

Asyl beviljades 12 sökande. Upphållstillstånd på grund av skyddsbehov beviljades 141 sökande medan uppehållstillstånd av andra orsaker beviljades 444 sö-

kande. Tillfälliga uppehållstillstånd beviljades 259 personer. Till denna grupp hör personer som enligt Utlänningsverkets bedömning inte har förutsättningar att få uppehållstillstånd med hänvisning till att de är i behov av internationellt skydd men som av tekniska skäl inte har kunnat förpassas ur landet.

Finland tar också emot flyktingar inom ramen för den kvot som årligen fastställs av riksdagen. Under verksamhetsåret var flyktingkvoten 750.

Den genomsnittliga behandlingstiden för asylansökningar var ungefär 100 dygn. I siffran beaktas både beslut som fattats i normal ordning och beslut som fattats i brådskande ordning.

EUROPEISKA UNIONENS INVANDRINGSPOLITIK

Under verksamhetsåret vidtogs fortsatta åtgärder för att skapa en gemensam invandringspolitik för Europeiska unionen, i syfte att göra unionen till ett område för frihet, säkerhet och rättvisa. Europeiska rådet godkände i november 2004 det s.k. Haagprogrammet. På Haagprogrammet baseras bl.a. Europeiska unionens i december 2005 godkända handlingsplan mot människohandel. I april 2004 godkändes direktivet om rörelsefrihet för EU-medborgare och deras familjemedlemmar inom medlemsstaterna. Direktivet skall sättas i kraft senast 30.4.2006.

Inom Europeiska unionen har ett förslag till direktiv om asylförfarande länge varit under beredning. Direktivförslaget har kritiserats både av medborgarorganisationerna och t.ex. av FN:s flyktingorganisation UNHCR. Efter att man hamnat i en återvändsgränd vid behandlingen av direktivförslaget gav kommissionen i juni 2002 ett nytt omarbetat förslag till direktiv om asylförfarande.

I april 2004 nåddes politiskt samförstånd om förslaget, med undantag för den förteckning över s.k. säkra ursprungsländer som hörde samman med förslaget. Eftersom enighet inte uppnåddes om förteckningen över säkra länder beslöt man först godkänna direktivet, för att i ett senare skede besluta om förteckningen över

säkra ursprungsländer med kvalificerad majoritet. I december 2005 godkändes direktivet om asylförfarande. Direktivet om när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd (det s.k. definitionsdirektivet) godkändes i april 2004. Medlemsstaterna skall nationellt sätta det sist nämnda direktivets bestämmelser i kraft senast 10.10.2006.

När det gäller diskussionen om den europeiska asylpolitiken måste man komma ihåg att EU:s medlemsstater juridiskt har förbundit sig att hjälpa flyktingar och andra nödlidande. Denna skyldighet kan inte kringgås enbart med motiveringen att olaglig invandring måste förhindras. Den ena målsättningen får inte utesluta den andra.

I många av EU:s medlemsstater är det uttryckligen justitieombudsmännen som har varit tvungna att ingripa i bemötandet av utlänningar, bl.a. i samband med att de förpassats ur landet. I Finland är utlännings- och asylsökandes rättsliga ställning redan nu förhållandevis väl tryggad i lag. Trots detta får justitieombudsmannen varje år tiotals klagomål där det ifrågasätts om utlänningsmyndigheterna i konkreta fall har handlat i enlighet med utlänningslagen.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN I UTLÄNNINGSÄRENDE

Under verksamhetsåret avgjordes 47 utlänningsärenden. Liksom tidigare år riktades flertalet av dessa klagomål mot Utlänningsverket, polisen, gränsbevakningsväsendet och Finlands beskickningar i utlandet. Klagomålen gällde oftast långa behandlingstider för tillståndsansökningar och missnöje med utlänningsmyndigheternas negativa beslut om uppehållstillstånd eller visum.

En utländsk klagande som suttit i polishäkte klagade hos justitieombudsmannen över att han inte dagen innan han avvisades visste att han skulle avvisas. Av utredningen i ärendet framgick emellertid att klaganden upplysts om avvisningen föregående dag. Även om ärendet inte föranledde några åtgärder från justitieom-

budsmannens sida konstaterade BJO Rautio i sitt svar att en god förvaltning förutsätter att personer som skall avisas eller deras biträden informeras om tidpunkten i god tid före avvisningen. Det är väsentligt att de åtgärder som vidtas för att förpassa en avvisad person ut landet inte äventyrar dennes rättsäkerhet samt att den avvisade ges tid att förbereda sig på att bli förpassad ur landet (dnr 585/4/04).

I ett annat ärende som gällde avvisning av en utlänning var det bl.a. fråga om huruvida en asylsökande som fått ett negativt asylbeslut får föras till sitt eget lands beskickning t.ex. för att skaffa ett intyg för hemresan. BJO Lindstedt ansåg situationen vara i någon mån problematisk eftersom ett personligt besök på en beskickning å ena sidan måste baseras på frivillighet medan å andra sidan en begäran om aktivt samtycke kan leda till missbruk av systemet. Situationen ställer särskilda krav på polisens handlande i sådana situationer för att säkerheten inte skall äventyras för personer som fått ett negativt asylbeslut samt för deras familjemedlemmar.

Särskild vikt bör läggas vid den asylsökandes egen uppfattning om säkerheten under besöket. Det kan antas att en asylsökande person själv bäst kan bedöma hur stor risk det innebär att kontakta sitt eget lands beskickning. Det är skäl att inte ordna något personligt besök på beskickningen, åtminstone inte i situationer där utlänningen själv motsätter sig detta. Särskild försiktighet måste iaktas i situationer där respekten för de mänskliga rättigheterna är svag i asylsökandens hemland. Å andra sidan anser BJO att inte ens en asylsökandes passivitet innebär att myndigheterna kan påtvinga en asylsökande ett besök på sitt lands beskickning, om en sådan kontakt kan innebära fara för den asylsökande eller hans familj (380/4/04*).

BJO Rautio tog i ett avgörande som gällde utvisning av en ukrainsk familj ställning till frågan om användning av lugnande medel. Ha konstaterade att bestämmelserna om den medicinska personalens och polisens befogenheter och ansvarsförhållanden när det gäller användning av lugnande medel i samband med utvisning ur landet inte är entydiga i alla avseenden. Enligt BJO:s åsikt är det skäl att förtydliga uppgiftsfördelningen mellan polisen och den medicinska personalen på så sätt att alla parter, också de som skall förpassas

ur landet, förstår att den medicinska personalen i sådana situationer kan vidta åtgärder endast av medicinska skäl. Parterna bör uttryckligen informeras om saken (2564/2/03*).

Typiska utlänningsklagomål som i allmänhet inte kan leda till åtgärder från justitieombudsmannens sida är t.ex. sådana som gäller negativa visumbeslut. Laglighetsövervakaren har i allmänhet inte heller kunnat ingripa i ärenden som gäller lagakraftvunna beslut om asyl och uppehållstillstånd. I dessa fall är det ofta fråga om avgöranden som är beroende av prövning. Justitieombudsmannen har emellertid ibland ingripit i behandlingen av ansökningar om visum och uppehållstillstånd och i vissa fall utrett motiveringarna till negativa visumbeslut.

Avgöranden

UTLÄNNINGSVERKETS IAKTTAGANDE AV FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Klagandena kritiserade Utlänningsverket för att behandlingen av deras ärende dragit ut på tiden. Enligt klagomålet hade Helsingfors förvaltningsdomstol i sitt beslut konstaterat att klagandena måste betraktas som flyktingar enligt 1951 års flyktingkonvention och att de skulle beviljas asyl.

Vid tidpunkten för klagomålet hade Utlänningsverket emellertid inte fattat det beslut som förvaltningsdomstolen förutsatte. Klagandena bad justitieombudsmannen utreda orsaken till att behandlingen av ärendet vid tidpunkten för klagomålet redan hade pågått i närmare ett halvt år.

BJO Lindstedt ansåg att Utlänningsverket handlade felaktigt då det för att inhämta tilläggsuppgifter i ärendet avbröt behandlingen av asylärendet som Helsingfors förvaltningsdomstol hade avgjort med ett lagakraftvunnet beslut. I sin bedömning av det klandervärda i förfarandet beaktade BJO att Utlänningsverket ca sex månader efter beslutet hade beviljat klagandena flyktingstatus i enlighet med förvaltningsdomstolens beslut.

BJO ansåg att Utlänningsverket hade fel då det i sin utredning framförde åsikten att det kunde ändra förvaltningsdomstolens beslut i ett asylärende på basis av ny utredning som inhämtats efter domstolens avgörande. Han uppmärksammade för framtiden Utlänningsverket på att dess egen uppfattning om huruvida förvaltningsdomstolens avgörande är korrekt eller konsekvent saknar betydelse när det gäller behandlingen av ett ärende som domstolen avgjort med ett lagakraftvunnet beslut.

I en rättsstat är utgångspunkten den att förvaltningsmyndigheterna skall rätta sig efter lagakraftvunna domstolsbeslut. En förvaltningsmyndighets omprövning av domstolsbeslut skulle strida mot principen om domstolarnas oavhängighet och urvattna systemet för sökande av ändring. Dessutom skulle ett sådant förfarande strida mot principen om s.k. förtroendeskydd. Enligt denna princip som numera har skrivits in i förvaltningslagens 6 § skall myndighetsåtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Den enskilda individen måste kunna lita på att en förvaltningsmyndighet iaktar en domstols lagakraftvunna beslut som gäller honom.

BJO gav för framtiden Utlänningsverket en anmärkning för det felaktiga förfarandet.

BJO Lindstedts beslut 9.12.2005, dnr 1434/4/04*
(föredragande Jari Pirjola)

SOCIALVÅRD

Enligt 19 § i grundlagen skall det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga socialvårdstjänster. 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 samt genom utkomststödet. Socialvårdstjänsterna är viktiga välfärdstjänster, som så gott som var och en behöver i något skede av sitt liv.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgjordes socialvårdsärendena av JO *Paunio*. Huvudföredragande i denna ärendekategori var justitieombudsmannasekreterare *Aila Linnakangas*. De barnskyddsärendena som hör till socialvården och socialvårdsmyndigheternas åtgärder i ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt behandlas separat i avsnittet om barnets rättigheter på s. 214.

Allmän översikt

Arbetet med det nationella projektet för utveckling av den sociala sektorn som inleddes år 2003 fortgick under verksamhetsåret. De nya behörighetskraven för personalen inom socialvården trädde i kraft i början av augusti 2005. Kommunerna ålades en skyldighet att svara för den yrkesinriktade fortbildningen för personalen inom socialvården. Riksdagen antog under verksamhetsåret vissa lagar som särskilt är avsedda att förbättra servicen för den äldre befolkningen.

Lagen om stöd för närståendevård trädde i kraft vid ingången av år 2006. I denna lag höjdes bl.a. minimibeloppet för det arvode som betalas till närståendevårdare. Bestämmelserna om innebörden av ett avtal om närståendevård och om avtalets giltighetstid precisades. De bestämmelser om vård- och serviceplanens innehåll och om vårdarens ledigheter som tidigare ingått i förordning överfördes till lagen, i likhet med de övriga bestämmelserna om den vårdbehövandes och

vårdarens rättigheter och skyldigheter. Det fastställdes inte någon subjektiv rätt till stöd för närståendevård, men förutsättningarna för att närståendevården skall kunna fortgå förbättrades eftersom ett avtal om närståendevård enligt lagen nu i regel gäller tills vidare.

Socialvårdslagen utökades med en bestämmelse om "omsorgsgaranti" som träder i kraft 1.3.2006. Enligt bestämmelsen åläggs kommunerna en skyldighet att i brådskande fall utan dröjsmål ordna en bedömning av servicebehovet för personer som har fyllt 80 år och för pensionstagare som får vårdbidrag. I övriga fall skall bedömningen av servicebehovet göras senast den sjunde vardagen efter att kommunen kontaktats.

I fråga om utkomststödet inleddes i mars 2002 ett försök enligt vilket en del av förvärsinkomsterna lämnas utan avseende vid beviljandet av utkomststöd. Detta försök fortgår fram till utgången av år 2006. Det beslöts att den självriskandel som motsvarar sju procent av boendeutgifterna skall slopas från utkomststödet 1.9.2006. Statsandelssystemet i samband med utkomststödet ändrades 1.1.2006 genom reformen av arbetsmarknadsstödet. Utkomststödet omstrukturerades så att det indelades i ett grundläggande och ett kompletterande utkomststöd. Det grundläggande utkomststödet frigjordes från statsandelssystemet inom social- och hälsovården och staten och kommunerna deltar med lika stora andelar i dess finansiering. För det kompletterande utkomststödet och det förebyggande stödet får kommunerna fortsättningsvis statsandelar enligt statsandelssystemet inom social- och hälsovården. Förutsättningarna för beviljande av utkomststöd har inte ändrats.

Den kommission som social- och hälsovårdsministeriet tillsatte år 2003 för att utreda en reform av avgiftspolitiken och avgiftssystemet inom social- och hälsovården gav sitt betänkande i september 2005. JO gav ett utlåtande med anledning av betänkandet (dnr 3229/5/05*). Med beaktande av jämlikhetsprincipen och samhällets skyldighet att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna understödde hon kommissionens lösningsförslag enligt vilket lagen skall innehålla en utförlig definition av de tjänster för vilka en avgift kan uttas och en skäligen övre gräns skall fastställas för avgifterna.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV SOCIALVÅRDEN

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 334 socialvårdsärenden. Året innan var avgörandena ungefär lika många (314). I 11 av dessa ärenden gav JO en anmärkning och i 62 fall meddelade hon (i klandrande eller handledande syfte) sin uppfattning. Av anmärkningarna gällde 10 dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om utkomststöd. En anmärkning gällde socialnämndens vägran att överlämna ett omhändertaget barns medel till barnets vårdnadshavare. Det väcktes inga åtal. Ca 22 % av klagomålen föranledde åtgärder (17 % året innan).

Liksom tidigare år gällde största delen av de klagomål som hörde samman med socialvården utkomststöd, barnskydd och service för handikappade. De klagomål som gällde stöd för närståendevård var under tio till antalet. Det anfördes endast ett fåtal klagomål angående övrig socialvård, såsom dagvård, hemservice, anstaltsvård och boendetjänster.

UTKOMSTSTÖD

Klagomål gällande utkomststöd

Klagomålen gällande utkomststöd riktade sig under verksamhetsåret särskilt mot de långa behandlingstiderna. Klagomålen gällde också bl.a. inhämtande av utredningar, fastställande av disponibla inkomster, sänkning av grunddelen samt de utgifter som på basis av behovsprövning skall täckas med tilläggsdelen, såsom utgifter för tilläggskost, hälso- och sjukvård och boende. JO betonade i likhet med tidigare år att hon inte befattar sig med myndigheternas beslutsfattande i fråga om stöd som förutsätter individuell behovsprövning, om beslutet har fattats inom ramen för myndighetens prövningsrätt. I de ärenden som gäller utkomststöd har man understrukt möjligheten att utnyttja de lagstadgade metoderna för ändringssökande.

I sina svar med anledning av klagomålen har JO likt tidigare år i fråga om uppvisandet av kontoutdrag konstaterat att kontoutdragen kan innehålla uppgifter som

är nödvändiga för utredningen av eventuella penningmedel i samband med beviljandet av utkomststöd. Utgångspunkten är således att socialvårdsmyndigheten har rätt att be sökanden förete ett kontoutdrag (bl.a. 1708/4/03*).

I två klagomål riktades kritik mot att de kostnader en förälder orsakades av umgänget med sitt barn och av att barnet vistades hos föräldern beaktades i förälderns utkomststödskalkyl endast mot ett skriftligt intyg av den förälder barnet bodde hos. Enligt klagandena kunde det i konfliktfyllda situationer vara omöjligt att få ett intyg av den andra föräldern. JO konstaterade att utgångspunkten vid beviljandet av utkomststöd för sådana utgifter som skall täckas med tilläggsdelen är att stödet endast beviljas för faktiska utgifter vilkas belopp har klarlagts. Den umgängesrätt som föräldrarna kommit överens om i ett avtal som fastställts av socialnämnden eller den umgängesrätt som domstolen föreskrivit verkställs inte alltid på det överenskomna eller föreskrivna sättet. Enligt JO:s uppfattning kan man förutsätta att den som ansöker om utkomststöd lägger fram behövlig utredning över sina faktiska utgifter. Hon ansåg inte att det är lagstridigt att en förälder förutsätts förete ett intyg av den andra föräldern över umgänget med barnet. Sökanden skall dock ha rätt att vid behov även lägga fram annan utredning angående umgänget (1708/4/03* och 1121/4/04).

I ett fall hade man som inkomster för klaganden beaktat ett belopp som hade erhållits genom att man hade delat upp den arealbaserade nettointäkten av skogshushållning som fastställts vid den senaste beskattningen i månadsinkomster, då sökanden inte på begäran hade lagt fram en utredning angående sina inkomster och tillgångar. Klaganden hade enligt sin egen utsaga inte haft några intäkter av försäljning av skog. JO konstaterade att sökanden i ett dylikt fall skall ges specifika anvisningar om vilken utredning som skall företas över den eventuella avsaknaden av inkomster (2099/4/03*).

I likhet med åren innan anfördes det också flera klagomål över att det inte i förskott beviljades en betalningsförbindelse till ett apotek för anskaffning av läkemedel, utan att sökanden först själv måste lösa ut och betala läkemedlen och sedan ansöka om utkomststöd för dem i efterskott. Enligt klagandena äventyrades möjligheterna att skaffa läkemedlen. JO konstaterade i si-

na avgöranden med anledning av dessa klagomål att utkomststödet också kan beviljas i efterskott mot ett kvitto, eftersom lagen om utkomststöd inte innehåller några närmare bestämmelser om förfarandet vid utbetalningen av utkomststöd. I dessa fall skall socialvårdsmyndigheten dock försäkra sig om att klienten *de facto* har sådana medel att han eller hon har möjlighet att stå för sina utgifter innan utkomststödet betalas. Det skall likaså säkerställas att utkomststödet betalas till sökanden utan dröjsmål efter att han eller hon företett ett kvitto över betalningen eller någon annan utredning som krävs (bl.a. 1282/4/04).

JO har på samma sätt som tidigare år betonat att kommunernas anvisningar gällande utkomststödet inte får stå i strid med lagstiftningen eller rättspraxis och att man inte med stöd av anvisningarna får försvaga klienternas rätt till utkomststöd på sådana grunder som inte anges i lag. Hon ansåg bl.a. att det inte var möjligt att enligt 10 § i lagen om utkomststöd sänka grunddelens belopp enbart på grund av att en studerande hade en anmärkning i kreditupplysningsregistret som gjorde att studeranden inte hade kunnat få studielån. Enligt JO:s uppfattning var Hyvinge grundtrygghetsnämnds anvisning i detta avseende lagstridig. Grundtrygghetsnämnden uppgav att den sedermera avlägsnat anvisningen om att grunddelen för en studerande skulle sänkas med 20 procent enbart på grund av att studeranden inte hade rätt till statsborgen för sitt studielån (2347/4/03*).

Ett klagomål gällde Helsingfors stads anvisningar om beviljande av utkomststöd för tandvårdsutgifter i den situation där hälsovårdsverket inte kunde erbjuda lagstadgad undersökning av tänderna och tandvård för alla som önskade det. Enligt social- och hälsovårdsverkets gemensamma direktiv kunde hälsovårdsverket endast erbjuda vård för sådana patienter som hade allvarliga medicinska eller odontologiska skäl för vården och som således var i behov av akut tandvård. Enligt direktivet beviljades utkomststöd för tandvårdskostnader då vården hade getts vid hälsovårdsverkets tandvårdsklinik eller då hälsovårdsverket hade remitterat klienten till en privat tandläkare som tillhandahöll vård i form av köptjänster. JO poängterade att också icke-akut vård är behövlig tandvård. Socialverkets och hälsovårdsverkets gemensamma direktiv innebar att endast patienter som hade allvarliga medicinska eller

odontologiska skäl för vården och som således var i behov av akut tandvård kunde erbjudas sådan tandvård som ordnades av kommunen och få utkomststöd för tandvårdskostnaderna. Enligt JO:s uppfattning var socialverkets och hälsovårdsverkets interna direktiv således lagstridigt (2610/4/03*).

Tempot vid behandlingen av utkomststödsärenden

Med hänsyn till god förvaltning och med beaktande av klienternas rättsskydd är det viktigt att ärendena kan behandlas snabbt. I 14 § i lagen om utkomststöd betonas att ärenden som gäller utkomststöd skall behandlas snabbt. Enligt paragrafen skall utkomststödsärenden behandlas utan dröjsmål i kommunen. Under verksamhetsåret behandlade JO ett flertal klagomål där det var fråga om långa behandlingstider för ansökningar om utkomststöd. Angående det faktum att behandlingen enligt lagen om utkomststöd skall ske utan dröjsmål konstaterade JO i sina avgöranden med anledning av dessa klagomål följande.

I lagen uppställs ingen tidsfrist för sådan behandling som sker utan dröjsmål, men i samband med att paragrafen i fråga utarbetades konstaterade man att en behandlingstid på högst en vecka kan betraktas som ett ungefärligt mål för hur snabbt den som ansöker om stöd skall få sitt ärende behandlat. Då man beaktar att utkomststödet är en viktig penningförmån med hjälp av vilken man tryggar den rätt till oundgänglig försörjning och omsorg som föreskrivs i grundlagen, kan man enligt JO:s åsikt utgå från att en ansökan om utkomststöd skall tas till behandling senast inom en vecka.

I de fall då det inte krävs någon tilläggsutredning för att man skall kunna fatta beslut i ärendet skall ansökan enligt JO:s uppfattning tas till behandling och i allmänhet också avgöras inom en vecka. I de fall då det krävs tilläggsutredning för att ärendet skall kunna avgöras, skall utredningen begäras eller skaffas senast inom en vecka.

JO underströk dock att det är fråga om en utgångspunkt på basis av vilken man i varje enskilt fall kan be-

döma huruvida behandlingen skett utan dröjsmål. Det är inte fråga om en sådan lagstadgad tidsfrist vars överskridande innebär att en myndighets förfarande entydigt kan konstateras vara lagstridigt. Vid behandlingen av ansökningarna är det väsentligt att ingen lämnas utan det stöd han eller hon oundgängligen behöver. Sådan behandling som sker utan dröjsmål kan således i brådskande fall förutsätta att en ansökan behandlas omedelbart. Även om alla ansökningar skall behandlas utan dröjsmål har socialmyndigheten i enskilda fall prövningsrätt när det gäller att bedöma hur brådskande behovet av utkomststöd är. JO kan inte befatta sig med denna prövningsrätt om den inte har överskridits eller missbrukats.

Justitieombudsmannen har särskilt till uppgift att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Därför ansåg JO det inte motiverat att befatta sig med behandlingstiden för en ansökan om utkomststöd t.ex. i det fall då man hade tryggt rätten till fortlöpande utkomststöd för en sökande som var i behov av utkomststöd under en längre tid och sökanden hade kunnat disponera stödet vid månadens början.

De situationer där en ansökan lämnas in mycket tidigt, t.o.m. flera månader innan det angivna behovet uppkommer, är också problematiska. Om ansökan tas till behandling inom den rekommenderade tidsfristen på en vecka, blir man eventuellt tvungen att kontrollera sökandens förhållanden på nytt innan stödet betalas. JO konstaterade att det i sådana fall inte heller med tanke på klaganden alltid är motiverat att ansökan behandlas inom en vecka (1941/2/05* s. 194).

År 2004 mottog JO 21 klagomål där det uppgavs att behandlingen av ansökningar om utkomststöd hade fördröjts vid socialcentralen i Åbo. JO konstaterade i alla avgöranden med anledning av dessa klagomål att behandlingen av ansökningar om utkomststöd hade fördröjts i strid med lagen om utkomststöd. Klagomålen gällde i huvudsak tiden januari–juni 2005 då behandlingstiderna hade varit 2–7 veckor. Med anledning av åtta klagomål som gällde de allvarligaste dröjsmålen gav JO Åbo socialcentral en anmärkning på grund av lagstridigt förfarande. I de övriga fallen nöjde sig JO med att delge socialcentralen sin uppfattning om det lagstridiga förfarandet. JO delgav också social-

nämnden i Åbo sina klagomålsavgöranden och de iakttagelser hon gjort i samband med dem.

JO uppgav för socialnämnden att det enligt de uppgifter hon fått redan länge hade förekommit långa behandlingstider för ansökningar om utkomststöd inom socialväsendet i Åbo, men att man inom Åbo stads förvaltning särskilt under år 2004 aktivt hade strävat efter att ansökningarna skulle kunna behandlas i snabbare takt. Behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd var dock ännu i juni 2004 ca tre veckor och stadens åtgärder hade således inte varit tillräckliga. Därför bad JO socialnämnden före utgången av år 2005 inkomma med en utredning om vilka åtgärder staden har vidtagit efter år 2004 för att rätta till situationen.

Enligt den utredning Åbo socialnämnd framlade i november 2005 var behandlingstiden för barnfamiljers ansökningar om utkomststöd vid den centraliserade behandlingen av förmåner i slutet av år 2005 4–5 vardagar och behandlingstiden för övriga vuxnas/pars ansökningar 5–8 vardagar. På basis av socialnämndens utredning fanns det inte anledning att vidta några fortsatta åtgärder i ärendet.

JO hade år 2004 i flera klagomålsavgöranden konstaterat att behandlingen av ansökningar om utkomststöd också i Esbo stad hade fördröjts i strid med lagen. JO hade bett Esbo social- och hälsovårdsnämnd senast i juni 2005 inkomma med en utredning om vilka åtgärder staden vidtagit i ärendet. JO hade också på begäran av grundtrygghetsdirektören i Esbo i juni 2005 bekantat sig med behandlingen av utkomststödsärenden och med socialarbetet för vuxna. Enligt Esbo social- och hälsovårdsnämnds utredning hade man lyckats förkorta de upp till sju veckor långa behandlingstider som tidigare år förekommit i fråga om ansökningar om utkomststöd, så att den genomsnittliga behandlingstiden i hela staden i juni 2005 var 10 arbetsdagar.

Efter att denna utredning framlagts mottog dock JO klagomål där det konstaterades att behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd under sommaren 2005 åter hade förlängts så att de till och med uppgick till en månad. Enligt den nya utredning som Esbo social- och hälsovårdsnämnd på JO:s begäran gav i september 2005 berodde dröjsmålen vid behandlin-

gen av ansökningarna nu närmast på problem i avslutning till kunddatasystemet. JO konstaterade i sitt svar till social- och hälsovårdsnämnden (3498/4/04) att problem i samband med datasystemen inte berättigar förekomsten av dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om utkomststöd. Kommunen skall på förhand bereda sig på störningar i datasystemen och åtminstone trygga behandlingen av sådana ansökningar som gäller oundgängligt utkomststöd. Det faktum att personalen bytts ut och ärendena anhopats till följd av detta utgjorde inte heller en godtagbar orsak till att behandlingen fördröjts (2071/4/05*).

JO konstaterade i sina klagomålsavgöranden att det förekommit lagstridiga dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om utkomststöd också i Helsingfors, Tavastehus, Uleåborg, Rovaniemi och Nyslott. Grundtrygghetsnämnden i Tavastehus meddelade i den utredning som gavs på JO:s begäran att staden anställt flera förmånshandläggare på viss tid fram till slutet av år 2005. Samtidigt hade cheferna tillsammans med personalen fortsatt med att utveckla kundbetjämningsprocesserna. Enligt utredningen hade behandlingstiden för ansökningar om utkomststöd förkortats från 17 dagar i november 2004 till nio dagar i maj 2005. Rovaniemi stads social- och hälsovårdsnämnd uppgav i den utredning som gavs på JO:s begäran att man genom en personalökning och ökning av övertidsarbetet hade gjort en insats för att utkomststödsärendena skulle kunna behandlas snabbare. Behandlingstiden för ansökningarna hade förkortats från drygt tre veckor i november 2004 till drygt två veckor i november 2005.

Nyslott stads socialcentral uppgav i den utredning som gavs på JO:s begäran i maj 2005 att den genomsnittliga behandlingstiden för skriftliga ansökningar vid den skriftliga förmånshandläggningen var ca fem dagar och att behandlingstiden för alla ansökningar i genomsnitt var drygt sex dagar. I Uleåborgs stad följdes frågan upp av länsstyrelsen, eftersom länsstyrelsen i ett beslut i november 2004 hade uppmanat resultatenheten för socialt arbete vid Uleåborgs stad att omedelbart se till att behandlingen och beslutsfattandet i fråga om ansökningar om utkomststöd kan ske utan dröjsmål.

JO underströk i sina avgöranden att skyldigheten att behandla ansökningar om utkomststöd utan dröjsmål

gäller alla behandlingsfaser, från att ansökan mottas till att ärendet utreds och beslutet fattas och verkställs. I flera av de klagomål som riktade sig mot Åbo socialcentral uppgavs det att man hade fått vänta länge på att utkomststöd skulle betalas t.ex. för elräkningar och läkemedelsutgifter som klienten först måste stå för själv. Då stödet betalas i efterskott mot ett kvitto eller något annat intyg konstaterade JO att man skall se till att stödet betalas utan dröjsmål efter att kvittot eller intyget uppvisats (bl.a. 1282/4/04).

Kravet på att utkomststödsärenden skall behandlas utan dröjsmål gäller också behandlingen av rättelseyrkanden, fastän man av denna behandling inte kan förutsätta samma snabbhet som av en tjänsteinnehavares beslut. JO betraktade en behandlingstid på tre månader för ett rättelseyrkande vid en nämnd som alltför lång (1701/4/05, 155/4/05). Däremot betraktade JO inte en fem veckors behandlingstid för ett rättelseyrkande som klandervärd. Hon betonade dock att tempot vid behandlingen av ett rättelseyrkande inte får påverkas av vilken framgång de besvär som eventuellt anförs i ärendet uppskattas ha vid förvaltningsdomstolen (2241/4/03).

Det finns inga särskilda bestämmelser om hur besvär över utkomststöd skall behandlas vid förvaltningsdomstolen. Grundlagen förutsätter att ärendena skall behandlas utan dröjsmål. Europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna garanterar å sin sida parterna rätt till en rättvis rättegång inom en skälig tid. Förvaltningsdomstolens behandlingstid på knappa nio månader för besvär som gällde utkomststöd föranledde inte några åtgärder från justitieombudsmannens sida. Däremot ansåg JO att länsstyrelsen hade behandlat klagandens utkomststödsklagan oskäligt länge då behandlingen hade räckt över två och ett halvt år. Social- och hälsovårdsministeriet hade uppställt som mål för länsstyrelsen att klagomålsärendena i regel skulle behandlas inom nio månader efter att de inkommit (1734/4/04).

Beslutsfattandet angående utkomststöd och delgivningen av beslut

Vid undersökningen av de klagomål som gällde dröjsmålen vid Åbo socialcentral uppdagades det i flera fall också att socialarbetaren hade fattat ett s.k. långfristigt beslut, genom vilket sökanden i enlighet med 2 § i lagen om utkomststöd beviljades utkomststöd på basis av en månatlig utkomststöds kalkyl. Beslutet gällde alltför från två månader till flera månader.

Vid förhörshandläggningen hade man som utkomststöd till klienten betalat det underskott som den månatliga kalkylen utvisat. Tjänsteinnehavaren hade alltså inte enligt 45 § i socialvårdslagen fattat ett sådant beslut om saken skulle ha innefattat anvisningar om rättelseförfarandet. Det framgick inte av socialarbetarens s.k. långfristiga beslut vilket belopp klienten beviljades i utkomststöd varje månad. Av beslutet framgick inte heller beloppet av de inkomster och utgifter som skulle beaktas vid fastställandet av utkomststödet. Dessa faktorer framgick först av de särskilda utkomststöds kalkyler som uppgjordes för varje månad. JO konstaterade i dessa avgöranden att en utkomststöds kalkyl i sig inte uppfyller de krav som uppställs på ett beslut i förvaltningslagen, socialvårdslagen och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Det är inte heller tillräckligt att den som är missnöjd med kalkylen har möjlighet att på begäran få ett beslut av en tjänsteinnehavare. Sökanden har rätt att utan särskild begäran få ett behörigt beslut som innefattar anvisningar om rättelseförfarandet (1941/2/05*).

I ett ärende ansåg JO att en socialarbetare hade handlat i strid med behörig myndighetsverksamhet och god förvaltning, då socialarbetaren hade fattat ett negativt utkomststödsbeslut för en tid för vilken utkomststöd inte hade sökts. Förfarandet stred enligt JO:s åsikt också mot syftet med lagen om utkomststöd (956/4/04).

JO ansåg också att Esbo stads socialservicebyrå utan dröjsmål antingen per brev eller per telefon borde ha besvarat klagandens begäran om att behandlingen av dennes ansökan om utkomststöd skulle påskyndas. Klaganden borde också ha fått en redogörelse för orsakerna till dröjsmålet och en uppskattning av när beslutet skulle ges. Denna skyldighet påverkades inte av

det faktum att det förekommit dataproblem inom kommunens socialväsande och att det skrivits i tidningarna om att behandlingen av ansökningar om utkomststöd hade fördröjts på grund av detta (2071/4/05*).

Helsingfors stads socialservicebyrå hade sänt beslutet om utkomststöd för en familj per post på familjens hemadress, trots den spärrmarkering som fastställdes av magistraten och trots att detta stred mot klagandenas önskemål. JO konstaterade att man enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården skall beakta klientens önskemål. Enligt 45 § i socialvårdslagen skall dock ett beslut om socialvård som fattats av en tjänsteinnehavare delges per post. Eftersom bestämmelserna om ändringssökande inom socialvården enligt JO:s uppfattning åsidosätter de förhållningsregler som lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården uppställer för dem som ordnar och lämnar socialvård, hade socialservicebyrån rätt att sända tjänsteinnehavarens beslut om utkomststöd per post på klagandens hemadress (956/4/04).

SERVICE FÖR HANDIKAPPADE

I likhet med åren innan gällde flera av de klagomål som anfördes över servicen för handikappade en handikappad persons möjligheter att röra sig, dvs. ordnandet av färdtjänst för gravt handikappade personer, avgifterna för färdtjänsten och de anslagsbundna bidrag som beviljas för anskaffning av en bil och olika tilläggsanordningar.

Det anfördes flera klagomål över samtransporterna och samordnandet av resor för gravt handikappade personer, men dessa klagomål var dock färre än under de föregående åren. JO konstaterade i sina avgöranden i likhet med åren innan att kommunerna kan ordna färdtjänst för gravt handikappade också i form av samtransporter, genom att utnyttja servicelinjer eller genom att anlita samordningscentraler för resorna. Vid valet av det sätt på vilket färdtjänsten genomförs måste man dock beakta de individuella behoven och möjligheterna hos den som anlitar tjänsten. Det sätt på vilket färdtjänsten ordnas får alltså inte i praktiken förhindra eller begränsa möjligheterna för den som anlitar färdtjänsten att utnyttja den färdtjänst han eller hon

är berättigad till med ett sådant fordon som lämpar sig för honom eller henne (bl.a. 636/4/05).

En person var missnöjd med att dennes hemkommun uppbär en avgift som motsvarade priset på en enkel bussbiljett för färdtjänsten för gravt handikappade, medan en annan kommun fastställde självriskandelen enligt priset på en regionbiljett. JO konstaterade att praxis vid fastställandet av klientavgifterna för den färdtjänst som erbjuds gravt handikappade varierade mellan kommunerna och att olika förvaltningsdomstolar också hade nått avvikande slutresultat vid tolkningen av förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården.

Den klientavgift som uppbärs för färdtjänst för gravt handikappade har orsakat problem särskilt på sådana orter där det inte finns någon intern kollektivtrafik vars biljettaxor kunde utgöra grund för fastställandet av avgiften. Det har också varit problematiskt att bestämma om färdtjänstavgiftens självriskandel skall motsvara priset på en enkel biljett eller t.ex. priset på en enskild resa som görs med en seriebiljett. Fastställandet av avgiften har även orsakat problem då avstånden inom kommunen är långa. JO ansåg inte att det förekommit något lagstridigt förfarande i detta ärende, men hon sände sitt beslut för kännedom till den avgiftskommision för social- och hälsovården som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet, se s. 190 (676/4/03).

I ett ärende hade man inte hört kommunens handikappråd då man i kommunen hade övergått från användningen av taxisedlar till ett ersättningsförfarande där den handikappade själv betalade hela avgiften för färdtjänstresan och sedan på basis av räkningen fick ersättning för den andel som översteg självriskandelen. JO konstaterade att handikapprådet inte hör till kommunens ordinarie organ och att rådet inte har någon beslutandemakt. Kommunen hade således inte någon skyldighet att höra kommunens handikappråd innan praxis i fråga om ersättandet av kostnaderna för färdtjänstresor ändrades. Kommunen skulle dock för sin del ha främjat den grundlagsenliga rätten till inflytande om den innan beslutet fattades skulle ha gett handikapprådet tillfälle att framföra sin åsikt angående ändringen av ersättningspraxis för färdtjänsten. Ett sådant förfarande skulle också ha överensstämmt med god förvaltning (431/5/04).

I vissa klagomål uppmärksammades problem som hörde samman med ordnandet av tolktjänster i samband med utlandsresor samt studietolkning.

En klagande uppgav att de flesta kommuner betalade ersättning för arvudet och dagpenningen för en tolk i samband med utlandsresor, men inte ersättning för resekostnaderna. JO konstaterade i sitt svar med anledning av detta klagomål att 3 § i lagen om service och stöd på grund av handikapp, som gäller ansvaret för att ordna service för handikappade, inte begränsar skyldigheten att ordna tolktjänster för kommuninvånare så att skyldigheten endast skulle gälla inom kommunens område.

Det har särskilt föreskrivits att kommunerna är skyldiga att ordna tolktjänster för gravt handikappade personer. Varken lagen eller förordningen om service och stöd på grund av handikapp innehåller dock någon närmare definition av omfattningen eller innebörden av de tolktjänster för vilka ersättning ges. Det finns inte heller någon vedertagen rättspraxis angående frågan om huruvida det med stöd av lagen om service och stöd på grund av handikapp skall betalas ersättning för resekostnaderna för en tolk som i egenskap av stödperson gör en utlandsresa tillsammans med en gravt handikappad person. Alla som är berättigade till tolktjänster borde garanteras likvärdiga möjligheter att anlita tjänsterna oberoende av sin hemkommun. Efter som lagstiftningen ger rum för tolkning och det därför förekom olika tolkningar i fråga om ersättandet av kostnaderna för tolktjänster i samband med utlandsresor, sände JO en kopia av sitt svar till social- och hälsovårdsministeriet för kännedom, för en bedömning av eventuella behov av preciseringar av lagstiftningen (1477/4/03).

I ett klagomålsavgörande konstaterade JO att kommunen inte uppfyllde sin skyldighet att ordna tolktjänster för en gravt handikappad person endast genom att förbinda sig att mot räkning betala kostnaderna för tolken. Kommunen hade överlåtit till klienten att själv skaffa en tolk. JO betonade att kommunen alltid i första hand ansvarar för ordnandet av tolktjänsterna. Riihimäki stad uppgav att man gjort vad man kunnat för att ordna studietolkning för klaganden men att man inte lyckats skaffa sådana tolktjänster som klaganden behövde. Kommunförbundet konstaterade i sitt utlåtande

till JO att kommunen försätts i en omöjlig situation då man trots upprepade försök att skaffa en tolk inte finner en sådan. JO konstaterade i detta fall att Riihimäki stad i fråga om ordnandet av studietolkning inte hade agerat så att staden skulle ha uppfyllt de förpliktelser som anges i lagen om service och stöd på grund av handikapp. Med beaktande av alla de omständigheter som inverkade på saken föranledde ärendet inte några åtgärder från JO:s sida (1127/4/03).

JO har också blivit tvungen att fästa uppmärksamhet vid hur snabbt beslutsfattandet sker i ärenden som gäller service för handikappade. I ett ärende räckte behandlingen av en gravt handikappad persons ansökan om färdtjänst över ett halvt år vid Helsingfors stads socialverk, fastän det inte begärdes eller skaffades någon tilläggsutredning i ärendet. Som orsak till det oskäliga dröjsmålet uppgavs att ärendet hade glömts bort. Behandlingen av samma persons ansökan om ersättning för hushållsmaskiner räckte å sin sida tre månader. Enligt utredningen hade behandlingen av denna ansökan fördröjts på grund av att det var sommar och semestramna inföll då. Fastän det är svårt att helt undvika att behandlingen av ärendena fördröjs på grund av personalens semestrar, konstaterade JO att man med hjälp av vikarier och reservpersonal på förhand skall bereda sig på tillfällig frånvaro bland personalen t.ex. under semesterperioden, så att ansökningarna kan behandlas utan dröjsmål (1338/4/03).

Alltid har det dock inte konstaterats något lagstridigt förfarande i samband med de långa behandlingstiderna, eftersom beslutsfattandet i ärenden som gäller service för handikappade kan kräva tilläggsutredning samt mångprofessionell bedömning och samarbete. Därför kunde det inte konstateras att det förekommit något oskäligt dröjsmål i ett ärende där Nurmijärvi socialnämnd hade fattat sitt beslut först fyra månader efter att förvaltningsdomstolen hade återsänt det besvärssärende som gällde ombyggnad av en bil samt tilläggsanordningar för bilen till nämnden för ny behandling (897/4/04). Behandlingen av ett rättelseyrkande som gällde ombyggnad av en bostad räckte ungefär två och en halv månad vid Helsingfors socialnämnd. JO betraktade inte rättelseyrkandets behandlingstid som klandervärd (2269/4/04).

Enligt de anvisningar om service och stöd för handikappade som fastställts av Salo socialnämnd betraktades inte tävlingsidrottsredskap som sådana redskap som den handikappade behöver för att klara sina dagliga funktioner och för vilka ersättning ges. JO konstaterade att det enligt 17 § i förordningen om service och stöd på grund av handikapp skall betalas ersättning för kostnader för anskaffning av andra redskap, maskiner eller anordningar än sådana som hör till den medicinska rehabiliteringen till en handikappad som behöver dessa bl.a. i sin fritidsverksamhet. På grund av denna paragraf kan man således inte utesluta fritidsredskap från den service och det stöd som ges handikappade. Anvisningarna stod i strid med de ovan nämnda bestämmelserna och gav inget utrymme för individuell prövning, utan begränsade rätten till en förmån på ett sådant sätt som inte grundade sig på lag. Salo stads socialnämnd meddelade att den punkt enligt vilken ersättning inte betalades för tävlingsidrottsredskap hade strukits från de anvisningar som fastställts för år 2005. Därför föranledde ärendet inte till denna del några åtgärder från JO:s sida (358/4/04*).

I det ovan nämnda ärendet hade rehabiliteringsgruppen vid samkommunen för folkhälsoarbetet förkastat klagandens yrkande på att få skaffa en rullstol avsedd för bollspel som ett hjälpmedel vid den medicinska rehabiliteringen, eftersom klaganden i första hand hade för avsikt att använda sportrullstolen för korgbollsspel och den lämpade sig dåligt för vardagligt bruk. Ergoterapeuten hade anvisat klaganden att vända sig till socialväsendet, men tjänsteinnehavaren inom socialväsendet hade förkastat klagandens ansökan. I beslutet konstaterades att ett ärende som gäller beviljande av en sportrullstol hör till hälso- och sjukvårdssektorn, fastän man redan vid hälsovårdscentralen hade fattat ett beslut om att inte bevilja klaganden en sportrullstol som hjälpmedel vid den medicinska rehabiliteringen. Enligt JO:s uppfattning gällde detta ärende i första hand ett fritidsredskap, vars beviljande kommunen i enlighet med lagen om service och stöd på grund av handikapp kan fatta beslut om inom ramen för de anslag som reserverats för ändamålet. Enligt JO:s uppfattning fick klaganden dock inte i enlighet med 7 § i förvaltningslagen behörig service av myndigheterna då klaganden onödigt anvisades att på nytt vända sig till hälsovårdscentralen i ärendet.

DAGVÅRD

Under verksamhetsåret anfördes endast fem klagomål angående dagvården. Tre av dessa klagomål gällde dimensioneringen av daghemmens personal, ett gällde länsstyrelsens förfarande vid övervakningen av att gruppernas storlek inom den kommunala familjedagvården är lagenliga och ett gällde dagvårdsavgifterna.

Dagvårdspersonalens dimensionering

Representanter för föräldrar till barn vid två av Helsingfors stads daghem bad justitieombudsmannen ta ställning till huruvida staden handlade i strid med de bestämmelser i förordningen om barndagvård som gäller relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda eller i strid med bestämmelserna om personalens behörighet. Daghemmen var enligt klagomålen överbelagda och man var inte tillräckligt väl förberedd på sjukfrånvaro och annan frånvaro bland personalen.

JO konstaterade i sina avgöranden att bestämmelsen om personalens dimensionering i förordningen om barndagvård kräver att relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda i vård- och uppföstringsuppgifter följs för varje daghems del. På basis av den utredningen hon erhållit ansåg hon sig inte kunna bedöma huruvida personalen i allmänhet dimensionerats i enlighet med förordningen om barndagvård vid Helsingfors stads daghem. Hon bedömde däremot att den personaldimensionering som föreskrivs i förordningen om barndagvård inte under den granskade perioden i alla avseenden iakttagits vid de daghem som avsågs i klagomålen. Hon ansåg att en situation där den föreskrivna personaldimensioneringen underskreds under flera vård dagar per månad inte överensstämde med förordningen. En annorlunda tolkning skulle omintetgöra den föreskrivna personaldimensioneringen i praktiken och äventyra den föstringsuppgift som föreskrivs i lagen om barndagvård.

Angående den personaldimensionering som föreskrivs i förordningen om barndagvård konstaterade JO för det första att man vid fastställandet av relationstalet

mellan antalet barn och antalet anställda skall utgå från den situation där barnen antas för vård vid ett daghem. En regelmässig beläggningsgrad på över hundra procent vid kommunens daghem överensstämmer inte med förordningen. Bestämmelsen om personalens dimensionering i förordningen om barndagvård förutsätter enligt JO att det för varje daghems del görs en särskild bedömning i varje enskilt fall då man avviker från det föreskrivna relationstalet. Hon ansåg att den genomsnittliga månatliga nyttjandegraden som anger relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda i vård- och uppföstringsuppgifter inte heller ger en tillräckligt noggrann bild av huruvida det föreskrivna relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda följs eller av det dagliga läget i daghemmen.

JO konstaterade vidare att de bestämmelser i 6 § i förordningen om barndagvård som gäller personalens dimensionering och avvikelse från denna ger rum för tolkning. Paragrafens tillämpning har inte heller behandlats i motiveringen till förordningen. Det framgår alltså inte av förordningen huruvida relationstalet måste följas dagligen, eller om det är tillräckligt att det uppnås i genomsnitt under en månad eller eventuellt under en kortare eller längre period än en månad. Förordningen innehåller i första hand föreskrifter om relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda vid antagningen av barn till daghemmen och i detta sammanhang har man inte fäst uppmärksamhet vid förordningens tillämpning i samband med de dagliga situationerna.

Bestämmelsen i förordningen om barndagvård förutsätter i och för sig inte att daghemmets vårdpersonal skall vara samtidigt och kontinuerligt närvarande i alla vårdsituationer och bestämmelsen möjliggör en kortvarig avvikelse från relationstalet. Trots detta konstaterade JO att man vid ordnandet av dagvård skall sträva efter att det relationstal som avses i förordningen följs vid daghemmen varje vård dag och under hela öppettiden. En tillräcklig personal med behörig utbildning är en ofrånkomlig förutsättning för att dagvårdens föstringsuppgift skall kunna genomföras och barnens säkerhet garanteras. Den personaldimensionering som förordningen förutsätter skall iakttagas också under personalens sjukfrånvaro, semestrar och övriga ledigheter. Det bör garanteras att det även i dessa fall finns tillräcklig personal med sådan behö-

righet som avses i förordningen under daghemmets hela verksamhetsperiod.

JO betonade vidare att man också på förhand skall bereda sig på tillfällig frånvaro bland personalen genom tillräckliga vikariesystem och reservpersonal, så att frånvaron inte inverkar på dagvårdens kvalitet eller på barnens säkerhet. Genomförandet av den fostringsuppgift som anges i lagen om barndagvård förutsätter att tillräcklig och välutbildad personal i regel är närvarande under hela den tid verksamhet pågår vid daghemmet (821/4/03* och 554/4/03).

JO hade redan år 2004 i ett klagomålsavgörande (1147/4/02*) konstaterat att den bestämmelse i förordningen om barndagvård som gäller relationstalet mellan antalet barn och antalet anställda i vård- och fostringsuppgifter samt de förutsättningar under vilka man kan avika från relationstalet lämnar mycket stort rum för tolkning. Hon gjorde en framställning till statsrådet angående behovet av en precisering av lagstiftningen. Med anledning av denna framställning meddelade social- och hälsovårdsministeriet att man startat ett lagberedningsprojekt som syftar till en förnyelse av lagstiftningen om barndagvård.

Dagvårdsavgifterna

I ett ärende frågade klaganden om ett barns pensionsinkomster kunde räknas som familjens gemensamma inkomster vid fastställandet av dagvårdsavgiftens storlek, då barnen inte är underhållsskyldiga gentemot sina föräldrar. Vid fastställandet av dagvårdsavgiftens storlek hade Uleåborgs stad ansett att den familjepension som betalades till klaganden och till dennes två barn som erhöll dagvård skulle räknas som familjens inkomst. På basis av denna inkomst hade man beräknat den dagvårdsavgift som bestäms enligt familjens storlek.

JO konstaterade att man vid bedömningen av hur omfattande föräldrarnas underhållsskyldighet är enligt lagen om underhåll för barn också skall beakta barnets förmåga och möjligheter att själva svara för sitt underhåll. Ett minderårigt barns egna inkomster eller medel skall även enligt lagen om utkomststöd i första hand

användas för barnets underhåll, om barnet har sådana inkomster eller medel. Enligt JO:s åsikt förelåg det inte någon konflikt mellan grunderna för fastställandet av dagvårdsavgifterna och bestämmelserna om underhållsskyldighet. Hon betraktade det inte som lagstridigt att familjepensionsinkomsterna för ett barn som vårdades inom barndagvården beaktades vid fastställandet av avgiften.

Hon ansåg däremot att de föreskrifter i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården som gäller fastställande av dagvårdsavgiften ger rum för tolkning. Det är nämligen oklart om dagvårdsavgiften bestäms så att inkomsterna för alla de barn som får dagvård räknas som familjens inkomster, på basis av vilka dagvårdsavgiften för varje barn bestäms, vilket skett i klagandens fall, eller om avgiften bestäms separat för varje barn som får dagvård på basis av inkomsterna för barnet och barnets föräldrar eller föräldrarnas eventuella make eller sambo som bor i det gemensamma hushållet.

JO konstaterade att bestämmelsen i 10 a § 1 och 3 mom. i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården och bestämmelsen i 2 § 1 mom. i förordningen om klientavgifter enligt hennes åsikt talade för en tolkning enligt vilken avgiften skall fastställas separat på basis av inkomsterna för det barn som får dagvård och för de föräldrar eller andra vårdnadshavare och en eventuell make eller sambo till någon av dessa som bor i det gemensamma hushållet. Hon konstaterade att bestämmelserna om fastställande av dagvårdsavgiften skall tolkas så att vardera barnets avgift vid sidan av moderns inkomster endast påverkades av barnets egen pensionsinkomst (539/4/05*).

STÖD FÖR NÄRSTÅENDEVÅRD

I de klagomål som gällde stöd för närståendevård uttrycktes bl.a. missnöje med att förutsättningarna för beviljande av stöd för närståendevård varierade i olika kommuner och med den ojämlikhet detta föranledde.

Stödet för närståendevård är en helhet som omfattar den socialvårdsservice som beviljats klienten och det uppdragsavtal som ingåtts mellan vårdaren och kom-

munen. Då den vårdbehövande och vårdaren är medlemmar i samma familj är det inte ur klientens synvinkel alltid lätt att särskilja de olika delarna från varandra. I detta sammanhang accentueras därför rådgivningens betydelse. Klaganden, som fungerade som närstående vårdare för sin dotter, hade riktat ett brev till socialdirektören av vilket det inte klart framgick huruvida det yrkande som framförts i brevet var avsett som ändringssökande eller som ett nytt yrkande på stöd för närstående vård. I detta fall borde man enligt JO:s uppfattning ha bett klaganden specificera hur denne önskade att ärendet skulle behandlas och vid behov ha gett handledning vid skötseln av ärendet (1309/4/03).

JO blev också tvungen att fästa uppmärksamhet vid skyldigheten att uppgöra en vård- och serviceplan och vid att vård- och serviceplanen alltid skall bifogas till det avtal om stöd för närstående vård som ingås mellan kommunen och vårdaren. JO fäste också uppmärksamhet vid att principen om god förvaltning medför en skyldighet att iakttä omsorg vid ifyllandet av de avtalsblanketter som gäller stöd för närstående vård. Av det beslut om stöd för närstående vård som uppgörs för den vårdbehövande skall det framgå vilket stöd han eller hon har beviljats samt i vilken omfattning och för vilken tid det beviljats.

Klaganden ansökte i början av år 2001 om stöd för närstående vård för att sköta sin make under år 2001. Stödet för närstående vård beviljades i maj genom ett beslut av en tjänsteinnehavare för tiden 1.4–31.12.2001. Beslutet innehöll inte någon motivering till varför stödet hade beviljats från och med den nämnda tidpunkten, fastän denna avvek från den tidpunkt som uppgavs i ansökan. JO ansåg att beslutet inte uppfyllde de krav som uppställts för beslutsmotiveringar i grundlagen och i lagen om förvaltningsförfarande. Hon ansåg dessutom att det vid behandlingen av ansökan (som hade räckt ungefär fyra månader) hade förekommit obefogat dröjsmål (196/4/04*).

ÖVRIG SOCIALVÅRDSSERVICE

Det anfördes en del klagomål enligt vilka hemservicen för äldre personer var otillräcklig. Enligt den utredning som erhöLLITS kunde man dock inte konstatera några försummelser i dessa fall. Ett par klagomål gällde tillgången till hemservice för barnfamiljer. Över lag anfördes det mycket få klagomål angående service som ges i hemmet, boendeservicens otillräcklighet eller kvaliteten på denna service.

Några klagomål gällde länsstyrelsens förfarande vid övervakningen av den privata socialvårdsservicen och dess agerande i egenskap av tillståndsmyndighet.

JO konstaterade i sitt avgörande med anledning av ett av dessa klagomål att valet av invånare för serviceboende är av ytterst stor betydelse med tanke på tryggheten av invånarnas säkerhet och oundgängliga omsorg. För denna uppgift svarar i första hand invånarens hemkommun. Länsstyrelsen skall dock enligt JO:s uppfattning i samband med sin övervakningsuppgift se till att kommunerna uppfyller denna skyldighet. JO underströk också att ingen, oavsett ansvarsfördelningen mellan kommunen och länsstyrelsen, enligt grundlagen i något skede eller inom någon vårdform får behandlas så att hans eller hennes människovärde kränks (317/4/04*).

Chefen för socialt arbete i Idensalmi stad hade vägrat informera klagandena som bodde i närheten av ett planerat familjehem om frågor som hörde samman med grundandet av familjehemmet. Enligt JO:s uppfattning kan inte anhängiggörandet av en ansökan om tillstånd för ett familjehem eller ärendets fortskridande betraktas som en sådan företagshemlighet som skulle vara sekretessbelagd enligt offentlighetslagen. JO ansåg att chefen för socialt arbete hade handlat i strid med 9 § i offentlighetslagen då denne inte på begäran hade gett information om ett offentligt ärende, dvs. det anhängiga tillståndsärendet.

Enligt JO:s uppfattning var handlingarna i anslutning till tillståndsansökan, uppgifterna om tidpunkten för granskningen av familjehemmet, datumet för behandlingen vid socialnämnden och nämndens beslut om att ge ett utlåtande i enlighet med den framställning

som gjorts av chefen för socialt arbete till länsstyrelsen, anknutna till de offentliga behandlingsfaserna för det ärende som var anhängigt vid socialcentralen. Chefen för socialt arbete borde därför på begäran ha gett information om dessa frågor. JO ansåg också att länsstyrelsen hade handlat felaktigt då ansökan om tillstånd för familjehemmet hade diarieförts först över en månad efter att ärendet inletts. Detta dröjsmål för-sämrade möjligheterna att få information om det of-fentliga ärendets behandling (2130/4/03*).

En taxichaufför av vars företag samkommunen hade köpt sådan färdtjänst som hör till social- och hälso-vårdssektorn, hade av misstag lämnat av en utveck-lingsstörd person som var på väg till samkommunens boendeserviceenhet vid fel adress, dvs. vid arbets-centralen. Den utvecklingsstörde hade tillbringat nat-ten på arbetscentralens gård.

BJO Rautio konstaterade att det vid arbetet bland sam-kommunens personal hade förekommit uppenbara brister i synnerhet i fråga om arbets- och ansvarsför-delningen, vilket hade inverkat på det skedda. Hon upp-märksammade cheferna inom samkommunen på att samkommunen vid ordnandet av service skall se till att serviceproducenterna får tillräckliga anvisningar för att kunna sköta sina uppgifter på ett behörigt sätt. Han betonade också vikten av att man avtalar tillräckligt tydligt med serviceproducenterna om handlingssätten och om den praxis som skall iaktas.

BJO ansåg däremot att åklagarmyndigheterna hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt då de hade fattat beslut om åtalseftergift och ansett att det inte fanns bevis för att taxichauffören eller chefen för boen-deenheten uppsåtligen skulle ha medverkat till det skedda (622/4/04).

Inspektionsverksamhet

JO fortsatte med sina inspektioner av social- och häl-sovårdsväsendet inom kommunerna. Under verksam-hetsåret inspekterade hon Björneborgs stads social- och hälsovårdsväsende. Social- och hälsovårdsväsen-det i Kervo, Rovaniemi och Villmanstrands stad har ti-digare genomgått en motsvarande inspektion. Tyngd-punktsområdena vid inspektionerna utgjordes för so-cialvårdens del bl.a. av behandlingstiderna för ansök-ningar om utkomststöd och joursystemen för bråds-kande ansökningar. Till tyngdpunktsområdena inom handikappservicen hörde utredningen av servicebeho-vet i kommunen och reserverandet av anslag för an-slagsbundna tjänster, uppgörandet av serviceplaner, ordnandet av tolktjänster för hörselskadade, färdtjänst-arrangemangen och missbrukarvårdstjänsterna.

Till tyngdpunktsområdena inom barnskyddet hörde bl.a. de barnskyddsanmälningar som gjorts av andra myndigheter, samarbetet med polisen och hälso- och sjukvårdsmyndigheterna i samband med familjevåld samt familjerådgivningstjänsterna. I detta samman-hang inspekterades Björneborgs stads ungdomscent-ral och stadens boendeserviceenhet för utvecklings-störda, Internatet Apollo, samt enheten för dementa äldre, Servicehemmet Sinikello.

I samband med inspektionerna av de centralanstalter som upprätthålls av samkommunerna för specialom-sorgsdistrikten, vilka ordnar specialomsorger för ut-vecklingsstörda, övervakar JO särskilt lagenligheten av de skyddsåtgärder som riktas mot personer som får specialomsorg. Till dessa åtgärder hör bl.a. isole-ring av en person i hans eller hennes eget rum eller i ett skyddsrum samt fasthållande. JO bekantar sig ock-så med förhållandena för servicecentrets invånare och med bemötandet av invånarna. Detta sker genom dis-kussioner med centralanstaltens ledning och personal samt med invånarna och deras anhöriga, genom att JO bekantar sig med olika dokument och genom att hon inspekterar anstaltens avdelningar.

Under verksamhetsåret inspekterade JO Suojarinne servicecenter som är beläget i Suolahti kommun och Peimari servicecenter som är beläget i Pemar kom-mun. I samband med inspektionen vid Suojarinne ser-

vicecenter uppmärksammades den omstrukturering av servicen för utvecklingsstörda som pågår i Mellersta Finland. I praktiken innebär omstruktureringen att man strävar efter att omvandla anstaltsvården till boendeservice och således delvis också omvandlar vården av utvecklingsstörda från centraliserad vård till regionala tjänster. Endast de mest svårskötta personerna skall i fortsättningen bo vid servicecentren. Vid Peimari servicecenter diskuterades bl.a. bruket av positiva och negativa skyddsåtgärder. Inspektionerna föranledde inte några åtgärder från JO:s sida.

Övriga inspektioner inom socialvården refereras i avsnittet om barnets rättigheter på s. 215.

INSPEKTIONER INOM SOCIALVÅRDEN

Suojarinne servicecenter	6.4.2005
Peimari servicecenter	16.11.2005
Björneborgs stads social- och hälsovårdsväsende	14.12.2005
Björneborgs ungdomscentral	14.12.2005
Internatet Apollo	14.12.2005
Servicehemmet Sinikello	14.12.2005

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Allmän översikt

Till justitieombudsmannens behörighet hör laglighetsövervakningen av den offentliga hälso- och sjukvården. Däremot hör det inte till justitieombudsmannens behörighet att övervaka sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utövar sitt yrke självständigt. Justitieombudsmannens behörighet omfattar inte heller övervakningen av privata producenter av hälso- och sjukvårdstjänster, med undantag för de tjänster som kommunerna köper av dessa.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen hörde frågorna gällande hälso- och sjukvård till JO *Paunios* uppgifter. Äldre justitieombudsmannasekreterare *Kaija Tanttinen-Laakkonen* var huvudföredragande i dessa ärenden.

Vid laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården är det i första hand fråga om tillgodoseendet av sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som garanteras såsom grundläggande rättigheter i 19 § 3 mom. i grundlagen. Under verksamhetsåret trädde lagarna om s.k. vårdgaranti i kraft (855–858/2004). Dessa lagar preciserar vilka hälso- och sjukvårdstjänster som skall betraktas som tillräckliga genom att det fastställs maximala väntetider för vården.

De klagomål som framställdes under verksamhetsåret gällde i huvudsak kommunernas skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster, tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster, patientens rätt till god vård och gott bemötande, patientens självbestämmanderätt och rätt till information, mentalvårdspatienternas ställning, anteckningar i patientjournaler och utlämnande av patientuppgifter samt klientavgifterna inom hälso- och sjukvården.

Till justitieombudsmannens uppgifter hör också att övervaka förhållandena i s.k. slutna anstalter samt bemötandet av de intagna. Sådan psykiatrisk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja utgör således ett viktigt område inom den laglighetsövervakningen som riktar sig mot hälso- och sjukvården. I praktiken in-

nebär detta framför allt att det utförs inspektioner av verksamhetsenheter som ger sådan vård. Liksom tidigare år var också verksamheten inom primärvården föremål för inspektioner under verksamhetsåret. Vid inspektionerna riktades uppmärksamhet mot väntetiderna till hälsovårdscentralernas läkarmottagningar i icke-akuta fall, ordnandet av tandvård samt verksamheten vid hälsovårdscentralernas vårdavdelningar.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

Under verksamhetsåret avgjordes 286 klagomål som gällde hälso- och sjukvården och tre ärenden undersöktes på eget initiativ. Jämfört med året innan ökade antalet avgöranden med 44. I ca 18 % av fallen ledde avgörandena till åtgärder (anmärkning, uppfattning, framställning). Vid laglighetsövervakningen av hälso- och sjukvården blir man tvungen att bedöma vården också på medicinska grunder. Innan ärendena avgörs hör man alltid i sådana fall medicinska sakkunniga, i allmänhet Rättsskyddscentralen för hälsovården.

KOMMUNENS SKYLDIGHET ATT ORDNA OCH TILLGÅNGEN TILL HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER

Under verksamhetsåret avgjordes tre klagomål som gällde kommunernas utvidgade skyldighet att ordna tandvård (dnr 2193/4/03* Järvenpää, 77/4/04* Hollola och Lahtis och 1529/4/04* Borgå). JO betonade i sina avgöranden att kommunerna sedan 1.12.2002 haft till uppgift att ordna tandvård för kommuninvånarna så att alla ges vård med beaktande av vårdbehovet, hur brådskande fallet är samt vårdens effekt. Grundlagsbestämmelserna förutsätter att de utvidgade skyldigheterna i samband med den lagstadgade tandvården vid behov fullföljs med hjälp av en ökning av resurserna. Kommunerna måste i sin budget reservera anslag både för brådskande och icke-brådskande tandvård.

Under verksamhetsåret avgjordes också tre klagomål som gällde kommunernas skyldighet att utföra läkarundersökningar för bedömning av körförmågan och ut-

färda läkarintyg över körförmågan (2010/4/03 Hauho, 5114/04* Helsingfors och 3308/4/04* Korsholm). I dessa avgöranden ansåg JO att hälsovårdscentralerna enligt lagen inte kan vägra utföra läkarundersökningar för bedömning av körförmågan eller vägra utfärda läkarintyg över körförmågan.

I ett avgörande ansåg JO att ett sjukledighetsintyg som är avsett för arbetsgivaren är ett läkarintyg som hör samman med vården av en sjukdom. Utfärdandet av intyget förutsätter således att en läkare undersökt patienten. Undersökningen görs för att fastställa patientens hälsotillstånd och för att konstatera en sjukdom som inverkar på arbetsförmågan. Enligt JO:s uppfattning ansvarar kommunerna för att sådana läkarundersökningar utförs och läkarintyg utfärdas (554/4/04*).

JO undersökte på eget initiativ företagshälsovården vid Lieksa stad och kritiserade staden för att man i sin broschyr gällande företagshälsovårdsservicen hade uppgett att plötsliga sjukdomsfall sköttes vid hälsovårdscentralens jourpoliklinik och övriga sjukdomsfall inom den privata sektorn. JO betonade att kommunen enligt folkhälsolagen är skyldig att ordna såväl brådskande som icke-brådskande vård i enlighet med patientens individuella behov (120/2/04).

I ett avgörande betonade JO att jourtjänster för mun- och tandvård inte bara skall ordnas inom primärvården utan också inom den specialiserade sjukvården (933/4/03 Tammerfors och Birkalands sjukvårdsdistrikt).

I sitt avgörande med anledning av ett klagomål gällande vård för Fabry-patienter konstaterade JO att man inte kan utesluta vissa patientgrupper, t.ex. Fabry-patienter, från ansvaret att ordna specialiserad sjukvård (921/4/04*). Enligt JO:s uppfattning var det också lagstridigt att utesluta undersökningen, vården och uppföljningen av skelning hos barn från kommunernas ansvar för ordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster (1594/4/03*). Detta avgöranden refereras närmare nedan på s. 210.

I ett avgörande fäste JO uppmärksamhet vid att hälsovårdsservicen skall ordnas så att man också tryggar tillgången till icke-brådskande vård och iakttar fristerna för bedömningen av behovet av barnpsykiatrisk vård och av hur brådskande vården är (1250/4/03 s. 220).

I ett avgörande med anledning av ett klagomål som gällde psykiatrisk vård för ett minderårigt barn konstaterade JO att den grundlagsenliga rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster samt oundgänglig omsorg innebär att myndigheterna/samhället har ålagts en skyldighet att se det finns tillgång till psykiatrisk vård för barn och unga som är i behov av sådan vård. Myndigheterna svarar också för att brådskande vård i enlighet med lagen kan ges omedelbart och för att icke-brådskande vård kan ges inom de maximitider som anges i lagen. Detta avgörande refereras närmare i det avsnitt som gäller barnets rättigheter, på s. 220.

I ett annat avgörande som gällde psykiatrisk vård för ett minderårigt barn konstaterade JO att barnets rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster inte tillgodosågs då barnet oskäligt länge måste vänta på behövlig barnpsykiatrisk vård. Barnet fick behövlig individuell vård först ett och ett halvt år efter att remissen inkommit till sjukhuset (2661/4/03 s. 206).

RÄTTEN TILL GOD VÅRD OCH GOTT BEMÖTANDE

Läkaren hade inte utfört någon neurologisk undersökning av en patient vid centralsjukhusets jourpoliklinik, fastän det skulle ha hört till sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som avses i lagen om patientens ställning och rättigheter (patientlagen) att utföra en sådan undersökning av den patient som fallit omkull och led av huvudvärk. JO ansåg att läkaren hade handlat lagstridigt (1329/4/04*).

Avdelningsöverläkaren hade enligt klagandens önsikt anklagat denne för att förställa symtomen och för att läkaren också skulle ha sagt till klagandens fru att opiaterna verkade vara ett problem för hela familjen eftersom också frun bad om sådana. JO betonade i sitt avgörande att en patient enligt lagen om patientens ställning och rättigheter skall bemötas så att hans eller hennes människovärde inte kränks. Bestämelsen innebär bl.a. att det alltid krävs att yrkesutbildade personer inom hälsovården skall uppföra sig korrekt (2049/4/03).

Specialistläkaren hade inte i samband med mottagningen hälsat på patienten eller sagt sitt namn. Efter vård-åtgärden hade läkaren avlägsnat sig utan att yttra sig eller säga farväl. Enligt JO:s åsikt överensstämde specialistläkarens beteende inte med det uppförande som kan förutsättas av en tjänsteinnehavare inom hälso- och sjukvården. Enligt 44 a § i kommunallagen, som var gällande vid den aktuella tidpunkten, förutsattes det att en tjänsteinnehavare uppträder på ett behörigt sätt vid skötseln av de uppgifter som hör till tjänsten. Enligt patientlagen omfattar god vård även ett gott bemötande av patienten. Dessa bestämmelser innebär bl.a. att man vid klientkontakter skall hälsa och uppföra sig korrekt (878/4/04).

I sitt avgörande med anledning av ett klagomål riktade JO kritik mot överläkaren vid strålningscentralen för att denne vid sitt telefonsamtal med klaganden hade beskrivit elöverkänslighet som "psykisk smitta", fastän läkaren kände till att klaganden led av elöverkänslighetssymtom. Enligt JO:s åsikt borde överläkaren ha förstått att klaganden kunde betrakta beskrivningen som kränkande. Överläkaren hade därför handlat i strid med 14 § i statstjänstemannalagen, enligt vilken en tjänsteman skall uppträda så som hans eller hennes ställning och uppgifter förutsätter (2004/4/03).

JO ansåg att det förfarande där patienten efter att efterstarr åtgärdats gavs skriftliga anvisningar angående de symtom som eventuellt kunde orsakas av ingreppet överensstämde med god hälso- och sjukvård (1045/4/04*).

PATIENTENS RÄTT TILL INFORMATION OCH SJÄLVBESTÄMMANDE

Under verksamhetsåret betonades liksom föregående år frågor som hörde samman med patientens rätt att få information om faktorer som gäller hans eller hennes vård. Dessutom fäste man vikt vid att vården skall genomföras i samförstånd med patienten.

Läkaren hade enligt klaganden inte berättat om de eventuella komplikationer som hörde samman med tagandet av en provbit från underläppen. Efter ingreppet hade klaganden bl.a. lidit av irritation och svullnad

i underläppens slemhinna. Enligt JO:s uppfattning är vård- eller undersökningsåtgärdens karaktär och risken för komplikationer av betydelse vid bedömningen av hur omfattande patientens rätt till information är. Läkaren borde innan provet på slemhinnan togs på eget initiativ ha utrett för patienten vilka komplikationer som eventuellt hör samman med åtgärden. I enlighet med social- och hälsovårdsministeriets föreskrifter som var gällande vid den aktuella tidpunkten borde det också ha gjorts en kortfattad anteckning om saken i patientjournalen. Bestämmelsen om rätten till information hör direkt samman med patientens självbestämmanderätt (1045/4/03).

Klagandena kritiserade en sjukvårdare vid stadens sjukhus för att denne hade väckt en ålderstigen patient för granskning av handväskan. JO konstaterade i sitt avgörande att man kan ingripa i den personliga friheten och integriteten endast under de förutsättningar som anges i lag och med iakttagande av lagstadgade förfaranden. Om det vid sjukhuset uppkommer en situation där det finns skäl att utföra kroppsvisitation av en patient för att trygga patientens hälsa, skall visitationen alltid grunda sig på patientens samtycke. Det skall också göras en anteckning om saken i patientjournalen (1843/4/03).

I ett avgörande med anledning av ett klagomål betonade JO att läkaren enligt 7 § i patientlagen skall fatta beslut om en remiss som gäller ett barn i samråd med barnets vårdnadshavare (2700/4/03 s. 217).

MENTALVÅRDSPATIENTERNAS STÄLLNING

I ett ärende kritiserade klaganden ett psykiatriskt sjukhus för att sjukhuset hade hindrat klaganden från att fungera som ombud för en patient som förordnats genomgå sinnesundersökning genom att kontakterna mellan dem hade begränsats. Kontakterna mellan klaganden och patienten hade *de facto* begränsats i samband med ett besök. Klaganden, som inte hade avlagt juris kandidatexamen, hade enligt utredningen vid den aktuella tidpunkten fungerat som ombud för patienten, vilket innebar att kontakterna dem emellan inte skulle ha fått begränsas. JO ansåg att förfarandet stred mot

22 j § 4 mom. i mentalvårdslagen. Det framgick inte av den utredning som gavs från sjukhuset huruvida man vid sjukhuset kände till att klagande fungerade som ombud för patienten. Enligt JO:s uppfattning borde sjukhuset ha utrett klagandens rättsliga ställning innan det fattades beslut om begränsningar i samband med besöket. Sjukhuset kunde ha förutsatt att klaganden i detta syfte skulle lägga fram tillförlitlig utredning angående sin ställning (785/4/03).

En hälsovårdscentralläkare hade gett patienten en injektion mot dennes vilja då patienten transporterades till sjukhuset. Detta förfarande stred inte mot mentalvårdslagen. JO konstaterade att polisen i och för sig var skyldig att ge handräckning i samband med transport och att polisen enligt polislagen hade rätt att tillgripa sådana behövliga maktmedel som kan betraktas som försvarbara. De maktmedel som behövdes för att lugna ner klaganden kunde å andra sidan ha orsakat denne allvarlig, till och med bestående skada. Risken för skada ökades av att resan från hälsovårdscentralen till sjukhuset var mycket lång.

Enligt JO:s åsikt innebar den injektion läkaren gav i denna situation ett lindrigare och humanare ingrepp i klagandens fysiska integritet än vad som skulle ha krävts för att man med maktmedel skulle få bukt med klaganden. Med beaktande av att injektionen var en åtgärd som av medicinska skäl kunde betraktas som motiverad i den aktuella situationen, var åtgärden också försvarbar enligt dubbelstandarden i utlåtandet av Rättsskyddscentralen för hälsovården. Detta innebär att man vid bedömningen av huruvida medicinering eller en annan åtgärd som utförts av en läkare är försvarbar skall ta hänsyn till de regelverk som gäller yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. I dessa regelverk kan det uppställas tilläggskrav som skall beaktas vid bedömningen av gärningens försvarbarhet, såsom krav på att en åtgärd av medicinska skäl skall vara motiverad och förbud mot åtgärder som kränker människovärdet.

JO ansåg att hälsovårdscentralläkaren hade handlat i nödtillstånd och att läkarens agerande därför inte kunde betraktas som lagstridigt. Hon betonade dock att en patient inte enligt mentalvårdslagen eller patientlagen får ges medicinering mot sin vilja då patienten transporteras till sjukhuset för observation (85/4/04*).

JO gjorde en framställning till social- och hälsovårdsministeriet om att ministeriet skulle utreda huruvida det finns anledning att precisera mentalvårdslagen med bestämmelser som gäller medicinering oberoende av patientens vilja i situationer där patienten inte ännu tagits in för observation (2401/2/05).

PATIENTJOURNAL- ANTECKNINGAR OCH UTLÄM- NANDE AV PATIENTUPPGIFTER

Frågor som gäller anteckningar i patientjournaler och utlämnande av patientuppgifter var fortsättningsvis föremål för uppmärksamhet under verksamhetsåret. I flera fall kunde det konstateras att patientjournalanteckningarna var bristfälliga. I avgörandena konstaterades att tillräckliga, sakliga och felfria patientjournaler klarlägger och förstärker patientens och vårdpersonalens rättsskydd samt främjar uppkomsten av en förtroendefull vårdrelation. I avgörandena betonades att man bör iakttä social- och hälsovårdsministeriets förordning om upprättande av journalhandlingar samt om förvaring av dem och annat material som hänför sig till vård.

JO ansåg att en läkare hade handlat lagstridigt då denne inte hade antecknat undersökningsresultaten i patientjournalen på det sätt som social- och hälsovårdsministeriets förordning förutsätter. Tidpunkten för undersökningen borde också ha antecknats. De patientjournaler som gällde vården på avdelningen saknade också anteckningar om huvudskadan och de undersökningar som utförts med anledning av skadan (1329/4/04*). Patientjournalanteckningarna angående ändring av operationstiden var delvis bristfälliga. Om patienten i en situation som avses i 4 § 1 mom. i patientlagen blir tvungen att vänta på vård, skall det enligt social- och hälsovårdsministeriets förordning i journalhandlingarna göras anteckningar om orsaken till dröjsmålet, om den tidpunkt vid vilken patienten beräknas få vård och om att de nämnda uppgifterna har meddelats patienten (2367/4/03).

I ett ärende ansåg JO att behandlingen av en begäran om handlingar hade fördröjts oskäligt, då barnets föräldrar fick de begärda kopiorna av sitt barns pa-

tientjournal först drygt fyra månader efter att begäran framställts (2661/4/03).

Ett klagomål förblev delvis outrett på grund av att journalhandlingar försvunnit. Enligt social- och hälsovårdsministeriets förordning skall journalhandlingar upprättas och förvaras med sådana medel och metoder att integriteten och användbarheten av de uppgifter som ingår i handlingarna kan tryggas under förvaringstiden. JO uppmärksammade sjukhuset på att noggrannhet skall iaktas vid förvaringen av patientjournaler (2848/4/03).

I ett ärende hade klaganden hos hälsovårdscentralen begärt patientuppgifter både med stöd av personuppgiftslagen och med stöd av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen). JO ansåg att överläkaren borde ha gett ett skriftligt intyg med anledning av klagandens begäran om handlingar som grundade sig på personuppgiftslagen. I intyget borde orsakerna till att klaganden vägrades uppgifterna ha uppgetts. Överläkaren borde också ha besvarat klagandens skriftliga begäran om handlingar som grundade sig på offentlighetslagen och ha uppgett orsaken till att handlingarna inte lämnades ut. Man borde samtidigt ha informerat klaganden om att ärendet kan föras till en myndighet för avgörande och frågat om klaganden önskade att ärendet skulle avgöras av myndigheten (2408/4/03).

I ett avgörande betonade JO att sekretessbelagda patientjournaluppgifter får lämnas ut till en annan verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården endast med patientens eller dennes lagliga företrädares muntliga samtycke eller med ett sådant samtycke som annars framgår av sammanhanget. För att en remiss gällande ett barn skall få sändas till en annan verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården krävs således samtycke av barnets vårdnadshavare (2700/4/03 s. 217).

FÖRFARANDETS SAKLIGHET

JO upptäckte brister och utvecklingsbehov i förfarandet vid hälso- och sjukvårdsmyndigheterna och verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården.

Läkemedelsverket hade klassificerat klagandens konkurrents preparat som läkemedel ungefär tre år efter att klaganden första gången hade kontaktat Läkemedelsverket angående saken. Läkemedelsverket hade inte enligt klagandens åsikt utan dröjsmål vidtagit åtgärder för att också dra bort andra tillverkares än klagandens preparat som innehöll 10 % kamfer från marknaden eller utan dröjsmål klassificerat dem som läkemedelspreparat. JO konstaterade att det i efterhand inte längre var möjligt att bedöma huruvida det skulle ha lett till att Läkemedelsverket skulle ha klassificerat preparatet i fråga som ett läkemedel om utredningsarbetet hade gjorts tidigare. Läkemedelsverket borde enligt JO:s åsikt dock ha utrett behovet av att klassificera klagandens konkurrents preparat som läkemedel tidigare än vad som skett. Enligt JO kunde man på basis av den utredning som lagts fram i ärendet sluta sig till att Läkemedelsverket i detta avseende hade försummat sin lagstadgade övervakningsskyldighet (449/4/03).

Enligt ett klagomål tolkade Läkemedelsverket enligt klagandens åsikt läkemedelslagen och EG-lagstiftningen felaktigt då Läkemedelsverket ansåg att ett aktiebolag idkade partihandel med läkemedel i Finland. I sitt utlåtande till tullen hade Läkemedelsverket ansett att aktiebolagets verksamhet motsvarade de kriterier för partihandel med läkemedel som anges i artikel 17.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG, vilket innebar att aktiebolaget behövde tillstånd för sin verksamhet.

BJO Jämskeläinen ansåg i sitt avgörande att man vid övervägningen av huruvida import av läkemedel kräver tillstånd skall beakta den grundlagsenliga rätten för var och en att skaffa sig sin försörjning genom det arbete, det yrke eller den näring som han eller hon fritt valt. Inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna skall grunda sig på lag och vara exakta och noggrant avgränsade. Den väsentliga innebörden av en inskränkning, såsom dess omfattning och förutsätt-

ningarna för att den skall få tillgripas, skall framgå av lag. Enligt BJO innehöll läkemedelslagen inte tillräckligt exakta och noggrant avgränsade bestämmelser enligt vilka den verksamhet som avsågs i klagomålet skulle ha krävt tillstånd (1079/4/04).

Rättsskyddscentralen för hälsovården borde enligt JO:s uppfattning vid behandlingen av ett klagomålsärende ha beaktat den tid ärendets behandling tagit vid länsstyrelsen, så att ärendets sammanlagda behandlingstid skulle ha blivit skälig. Ärendets behandling räckte i sin helhet över tre år och fyra månader (2471/4/03).

JO kritiserade Länsstyrelsen i Västra Finlands län för att behandlingen av ett klagomålsärende i sin helhet hade räckt ca två år och tio månader, fastän man i resultatavtalet för det år då klagomålet anhängiggjorts hade fastställt som mål att behandlingen skulle räkka högst sex månader. JO betraktade behandlingstiden som oskäligt lång. Hon ansåg dock att behandlingen av klagomålet hade fördröjts oskäligt mycket först i det skede då ärendet var anhängigt i drygt åtta och en halv månad utan att några särskilda åtgärder vidtogs efter att klaganden hade gett sitt bemötande (2106/4/04*).

Institutionen för rättsmedicin vid Helsingfors universitet hade ombetts ge ett utlåtande om dödsorsaken och utfärda en dödsattest för polisens förundersökning. Den rekommenderade tiden för upprättandet av utlåtandet och dödsattesten var ungefär tre månader. Upprättandet av utlåtandet och dödsattesten räckte emellertid ungefär åtta månader, vilket också fördröjde förundersökningen. BJO Rautio ansåg att chefen för institutionen för rättsmedicin borde ha förordnat en annan läkare att ge utlåtandet då den läkare som utfört obduktionen hade sagt upp sig (141/4/04).

En klagande riktade kritik mot sjukvårdsdistriktet och dess företagshälsovårdsorganisation för att dessa hade förhållit sig likgiltiga till den hälsorisk som orsakades av problemen i samband inomhusluften på sjukhusets ungdomspsykiatriska avdelning. JO konstaterade i sitt avgörande med anledning av klagomålet att det inte uppdragats sådana försummelser i verksamheten vid sjukvårdsdistriktet eller hos de anlitade företagshälsovårdsorganisationerna att deras förfarande

kunde betraktas som lagstridigt. Trots detta konstaterade hon dock att ett mer målmedvetet arbete inom sjukvårdsdistriktets arbetarskydds- och företagshälsovårdsorganisation för att utreda och avlägsna hälsorisker genast efter att de uppdragats bättre skulle ha överensstämt med 18 § i grundlagen där det allmänna åläggs en skyldighet att sörja för skyddet av arbetskraften (224/4/04).

Hjälpmedelsenheten vid stadens hälsovårdsverk hade enligt JO:s uppfattning i enlighet med 21 § i grundlagen handlat på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål i ett ärende som gällde anskaffning av ett hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. Den remiss som behövdes för anskaffning av ett bokstall hade vid hälsovårdsverkets hjälpmedelsenhet uppgjorts över fem månader efter att patientens egen läkare hade gjort en framställning om anskaffningen av hjälpmedlet till hjälpmedelsenheten (2035/4/03).

JO ansåg att rehabiliteringsgruppen vid stadens hälsovårdscentral hade förfarit lagstridigt då den hade förkastat klagandens yrkande på ersättning för de kostnader som uppkommit vid förnyandet av hjulen på en handikappprullstol. JO uppmärksammade stadens social- och hälsovårdsverk på att kraven på god förvaltning och behörig behandling av ett ärende skall iaktas i samband med rådgivning och handledning. Hon betonade att myndigheterna utfärdat enhetliga anvisningar om de ärenden gällande medicinsk rehabilitering där kunderna inte har tillgång till ordinära rättsmedel.

Det skall också vara lätt att iaktta procedurbestämmelserna. Det yrkande klaganden framställt hos rehabiliteringsgruppen hade förkastats bl.a. på grund av att klaganden inte på förhand hade vänt sig till hälsovårdscentralens fysioterapiavdelning i ärendet. Det faktum att personen i fråga fått ett sådant svar efter att ha stått i kontakt med olika myndigheter och fått anvisningar om att agera på olika sätt var förvirrande för klienten och väckte inte förtroende för myndigheternas verksamhet. Enligt JO:s uppfattning hade staden inte lyckats sköta ärendet på det sätt som kraven på gott förvaltningsförfarande förutsätter.

Den över fem månader långa behandlingstiden för ett kostnadsersättningsyrkande som klaganden framställt

hos social- och hälsovårdsnämnden var enligt JO:s uppfattning oskäligt lång. Flera olika myndigheter hade medverkat till att behandlingen av klagandens yrkande fördröjdes. JO uppmärksammade för framtiden social- och hälsovårdsdirektören på att denne i egenskap av chef för stadens social- och hälsovårdsväsende och som föredragande vid social- och hälsovårdsnämnden hade till uppgift att se till att behandlingen av de yrkanden som framställs hos social- och hälsovårdsnämnden sker på ett behörigt sätt och utan oskäligt dröjsmål antingen vid social- och hälsovårdsnämnden eller vid social- och hälsovårdsverket. JO ansåg också att avdelningschefen vid avdelningen för rehabiliteringstjänster hade förhålat ärendets behandling eftersom denne behandlat ärendet i nästan två månader (2179/4/03).

KLIENTAVGIFTER

JO ansåg att en kommun handlat lagstridigt då den hos patienter som med kommunens betalningsförbindelse hade vårdats på ett privat sjukhus hade tagit ut en avgift för sjuktransporten då patienterna transporterades från sjukhuset till hälsovårdscentralen för fortsatt vård. Detta avgörande refereras nedan på s. 212.

Inspektionsverksamhet

Vid inspektionerna av psykiatriska sjukhus övervakar JO i synnerhet förhållandena vid sjukhusen och bemötandet av patienter som är intagna för vård oberoende av sin vilja. Detta sker genom samtal med sjukhusets ledning, patientombudsmannen, personalen och patienterna samt genom att man tar del av handlingar och inspekterar slutna avdelningar och isoleringsutrymmen.

Under verksamhetsåret har man i synnerhet granskat iakttagandet av vårdgarantin inom barn- och ungdomspsykiatri och inskränkningarna av mentalvårdspatienters självbestämmanderätt och övriga grundläggande fri- och rättigheter. Vid inspektionerna uppmärksammades även patienternas övriga rättigheter, bl.a. deras rätt till utomhusvistelse.

Under verksamhetsåret inspekterades resultatområdet för psykiatri vid Kanta-Häme centralsjukhus (Ahvenisto sjukhus), ungdomsavdelningen vid Niuvanniemi sjukhus och psykiatriska avdelningarna vid Päijät-Häme centralsjukhus. Bland verksamhetsenheterna inom primärvården inspekterade JO vårdavdelningarna vid hälsovårdscentralen i Björneborg.

JO betonade vid sina inspektioner att barn och unga har rätt att få psykiatrisk vård inom de frister som föreskrivs i lag och att sjukvårdsdistriktet enligt 4 § i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården måste skaffa vård från någon annan serviceproducent om man inte själv klarar av att ge vård inom den utsatta tiden.

JO fäste i samband med sina inspektioner uppmärksamhet vid att länsstyrelserna har en central och viktig uppgift när det gäller att övervaka begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna för patienter som mot sin vilja ges psykiatrisk sjukhusvård. Hon betonade att det vid psykiatriska sjukhus skall finnas tillräckligt detaljerade skriftliga anvisningar om hur de begränsningar av självbestämmanderätten som avses i 4 a kap. i mentalvårdslagen skall verkställas. Hon poängterade också att reglerna för de olika avdelningarna vid psykiatriska sjukhus skall vara lagenliga. Hon uppmärksammade också sjukhusen på att de lagstadgade förutsättningarna för isolering och fastspänning avviker från varandra.

I samband med en inspektion vid Kanta-Häme centralsjukhus uppdagades det att man vid sjukhuset sköter delgivningen av beslut om vård så att man väntar en skälig tid på att patienten skall tillfriskna, om patienten inte på grund av sitt hälsotillstånd förstår innebörden av beslutet och de bifogade besväransvisningarna. På basis av den preliminära utredning som gjordes vid justitieombudsmannens kansli efter inspektionen verkade det inte finnas någon enhetlig praxis angående förordnande av en intressebevakare i dylika situationer. Därför beslutade JO sända protokollet över inspektionen till social- och hälsovårdsministeriet för kännedom, för att beaktas vid lagberedningen och beredningen av administrativa föreskrifter.

I samband med inspektionen vid Päijät-Häme centralsjukhus fäste JO särskild uppmärksamhet vid över-

beläggningen av två vuxenpsykiatriska avdelningar (5 och 7). Beläggningsprocenterna för de nämnda avdelningarna var som högst i januari–oktober, då de uppgick till 130 och 133 %. Hälso- och sjukvård av god kvalitet innefattar inte överbeläggning. Överbeläggningen orsakar oro, kränker patienternas privatlivsskydd och inverkar på vårdens kvalitet och på begränsningarna av patienternas självbestämmanderätt.

INSPEKTIONER INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN 2005

Resultatområdet för psykiatri vid Egentliga Tavastlands centralsjukhus (Ahvenisto sjukhus)	16.6.2005
Ungdomsavdelningen vid Niuvanniemi sjukhus	22.9.2005
Psykiatriska avdelningarna vid Päijänne Tavastlands centralsjukhus	24.11.2005
Vårdavdelningarna vid hälsovårdscentralen i Björneborg	14.12.2005

Avgöranden

VÅRD AV EN PATIENT MED SKELNING

Patientens föräldrar riktade kritik mot den överläkare som fungerade som ansvarig läkare inom samkommunen för hälsovården i Lovisanejden. Överläkaren hade hänvisat till den praxis som iaktogs inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt vid vården av barn med skelning. Läkaren hade nekat deras ettåriga dotter vård och vägrat ge en betalningsförbindelse för besök hos en privat ögonläkare. Enligt klagandenas uppfattning hörde vården av ett ettårigt barns skelning som inte botades spontant det till den offentliga hälsovårdens ansvarsområde.

Rådgivningsläkaren vid Lovisanejdens hälsovårdscentral hade konstaterat att barnet led av skelning som krävde vård. Rådgivningsläkaren uppgjorde för bar-

nets del en remiss till kliniken för ögonsjukdomar vid Helsingfors universitets centralsjukhus. Remissen återsändes dock tillsammans med ett foljebrev till den remitterande läkaren.

Av foljebrevet framgick det att barn i rådgivningsåldern som konstateras lida av skelning eller misstänks lida av funktionell svagsynthet enligt praxis i Lovisa sänds till en privat ögonläkare som ordinerar glasögon och eventuell vård. I brevet konstateras vidare att det inte av remissen gällande barnet inte yppades några omständigheter på basis av vilka primärundersökningen borde ha utförts vid universitetssjukhusets ögonklinik. I foljebrevet konstaterades ytterligare att avdelningsläkaren hade stått i kontakt till barnets far och uppmanat fadern att snarast möjligt uppsöka en privat ögonläkares mottagning för att utesluta ögonsjukdomar som krävde vård och för att eventuell vård skulle kunna inledas.

I samband med återsändandet av remissen informerade avdelningsläkaren barnets far om att man vid Lovisanejdens hälsovårdscentral i första hand hänvisade barn med skelning till en privat ögonläkare. Läkaren hade emellertid ännu bett fadern försäkra att hälsovårdscentralen skulle utfärda en betalningsförbindelse för besök hos en privat ögonläkare.

Efter att föräldrarna kontaktat samkommunen för hälsovården i Lovisanejden och muntligen bett om en betalningsförbindelse, vägrade dock den överläkare som då fungerade som ansvarig läkare för samkommunen utfärda betalningsförbindelsen och gav trots föräldrarnas begäran inte något skriftligt beslut om saken. I samband med detta sände överläkaren det memorandum denne uppgjort på basis av sitt telefonsamtal med en specialistläkare vid skelningspolikliniken till föräldrarna för kännedom.

I sitt memorandum konstaterade överläkaren bl.a. följande. Resurserna vid skelningspolikliniken räcker endast för utförande av operationer och för uppföljning och undersökningar i sådana fall då det förekommer särskilda problem vid fastställandet av synskärpan eller genomförandet av vård där ögat är övertäckt. Den primära utredningen, uppföljningen av synskärpan och det rutinmässiga genomförandet av den vård där ögat är övertäckt sker inom den privata sektorn. Enligt

specialistläkaren skall föräldrarna stå för kostnader-
na för denna vård. Om familjen har ekonomiska prob-
lem kan socialväsendet i hemkommunen bevilja under-
stöd för att täcka kostnaderna.

JO konstaterade bl.a. följande i sitt beslut att den pra-
xis som iakttagits inom den offentliga hälso- och sjuk-
vården, där vissa sjukdomar helt utesluts från den spe-
cialiserade sjukvården, såsom i det aktuella fallet un-
dersökning, vård och uppföljning av skelning, och pa-
tienterna hänvisas att på egen bekostnad söka vård
inom den privata sektorn, är lagstridig.

Enligt den utredning som framgick av handlingarna
behövde barnet som skelade otvivelaktigt specialise-
rad sjukvård. Det hör till kommunens skyldigheter att
ordna sådan sjukvård.

Praxis vid vården av barn med skelning iakttogs inom
Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt grundade
sig på den vårdkedja som representanter för sjukhu-
sen inom sjukvårdsdistriktet och för hälsovårdscentra-
lerna inom dess område gemensamt hade avtalat om
år 1997. Den ansvariga överläkaren hade redogjort för
denna vårdkedja i sin utredning. Remissen kunde så-
ledes återsändas till hälsovårdscentralen, eftersom
detta överensstämde med den vårdkedja som sjukhu-
sen och hälsovårdscentralerna inom sjukvårdsdistrik-
tet avtalat om. Avsikten med den gemensamt överens-
komna vårdpraxisen var enligt JO:s uppfattning up-
penbarligen att man på ett ändamålsenligt sätt skall
kunna dela upp den specialiserade sjukvården i spe-
cialiserad sjukvård och primärvård, så att patienterna
vårdas på rätt plats vid rätt tid.

JO ansåg dock inte att det var fråga om adekvat infor-
mation som sändes till den remitterande hälsovårds-
centralläkaren då denne informerades om att barn i
rådgivningsåldern som konstaterats lida av skelning
eller funktionell svagsynthet hänvisas till en privat
ögonläkares mottagning. Fastän det inte togs ställning
till kostnadsfrågorna, kunde man enligt JO:s åsikt med
fog få den uppfattningen att undersökningen och vår-
den av skelningspatienter inom den privata sektorn
alltid sker på patientens egen bekostnad. Adekvat infor-
mation skulle enligt JO:s uppfattning ha innefattat
uppgifter om föräldrarnas möjlighet att vända sig till
hälsovårdscentralens sida för att få en betalningsför-

bindelse för besök hos en privat ögonläkare. Patienten
har själv rätt att välja huruvida han eller hon anlitar
den offentliga eller den privata hälso- och sjukvårdens
tjänster. I foljebrevet skulle det enligt JO också ha va-
rit tillbörligt att hänvisa den överenskomna vårdkedjan
för skelningspatienter inom sjukvårdsdistriktet.

Enligt lagen om specialiserad sjukvård skall en per-
sons hemkommun sörja för att personen får behövlig
specialiserad sjukvård i enlighet med lagen i fråga. På
den verksamhet som kommunen ordnar med stöd av
lagen om specialiserad sjukvård tillämpas lagen om
planering av och statsandel för social- och hälsovår-
den. Då kommunen t.ex. ordnar service hos en privat
serviceproducent i enlighet med lagen om planering
av och statsandel för social- och hälsovården, uttas
hos den som anlitar dessa tjänster samma avgifter
och ersättningar som uttas för kommunens eller sam-
kommunens egna motsvarande tjänster.

Efter att man fått vetskap om att remissen återsänts
borde samkommunen för hälsovården i Lovisanejden
enligt JO:s uppfattning ha vidtagit åtgärder för att ord-
na behövlig specialiserad sjukvård för barnet på något
av de sätt som föreskrivs i lagen om planering av och
statsandel för social- och hälsovården, t.ex. genom att
köpa tjänster av en privat serviceproducent.

Av den förklaring överläkaren gett framgår det att man
inom samkommunen för hälsovården i Lovisanejden i
enlighet med vårdkedjan kommer att skapa ett system
där den ansvariga läkaren vid hälsovårdscentralen för
hemkommunens del kan bevilja en betalningsförbin-
delse för besök hos en privat ögonläkare för undersök-
ning, vård och uppföljning av skelning. Enligt överläka-
ren hade man med barnets mor avtalat om att famil-
jen i efterskott får ersättning för de kostnader som or-
sakades av besöket hos en privat ögonläkare. Man ha-
de också avtalat om att det skulle beviljas en betal-
ningsförbindelse för det följande kontrollbesöket. En-
ligt de uppgifter som överläkaren senare gett per tele-
fon har vårdkedjan fungerat väl. Enligt överläkaren kom-
mer dock vårdgarantin att medföra en sådan ändring
av vårdkedjan att skelningspatienterna skall vårdas
inom den specialiserade sjukvården.

Enligt JO:s uppfattning borde överläkaren ha gett bar-
nets föräldrar ett skriftligt beslut då de förvägrades en

betalningsförbindelse. Ett skriftligt beslut med en sådan motivering som avsågs i lagen om förvaltningsförfarande kunde ha varit av betydelse för föräldrarna vid bedömningen av de till buds stående rättsmedel de eventuellt önskade tillgripa med anledning av att de förvägrats betalningsförbindelsen.

Det framgick av den utredning som erhållits av samkommunen för hälsovården i Lovisanejden och av den utredning som lagts fram angående barnets vård att det missförhållande som påtalats i klagomålet hade korrigerats. Därför föranledde ärendet inte andra åtgärder från JO:s sida än att hon delgav samkommunen för hälsovården i Lovisanejden och Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt sin ovan angivna uppfattning om vården av skelningspatienter och om den information som borde ha getts i samband med återsändandet av remissen.

Hon delgav dessutom överläkaren sin uppfattning om att ett beslut genom vilket en betalningsförbindelse förvägras skall fattas skriftligt.

JO Paunios beslut 2.3.2005, dnr 1594/4/03*
(föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen)

LAGSTRIDIG AVGIFT FÖR SJUKTRANSPORT

Klagandena hade med stöd av en betalningsförbindelse som utfärdats av Savitaipale kommun blivit opererade vid ett privat sjukhus. Därifrån hade de med ambulans flyttats till kommunens hälsovårdscentral för fortsatt vård. Kommunen hade för transporten tagit ut en avgift på 290 euro hos patienterna. JO ansåg att Savitaipale kommun hade agerat lagstridigt då man hos en patient som med stöd av kommunens betalningsförbindelse hade vårdats inom den specialiserade sjukvården hade tagit ut en avgift för sjuktransporten från sjukhuset till hälsovårdscentralen.

Enligt den utredning som erhållits hade Savitaipale kommun ordnat specialiserad sjukvård i enlighet med 4 § 1 mom. 4 punkten i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (köptjän-

ter från en privat serviceproducent). För social- och hälsovårdsservice som ordnas i form av köpta tjänster skall den som använder servicen enligt 12 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (klientavgiftslagen) betala samma avgifter och ersättningar som när motsvarande service ordnas av kommunen eller samkommunen. Detta innebär enligt JO:s åsikt att de klientavgifter som tas ut hos patienten skall fastställas på samma grunder oberoende av om patienten har fått specialiserad sjukvård vid ett centralsjukhus eller vid ett privat sjukhus där kommunen har ordnat motsvarande vård i form av köptjänster. JO konstaterade vidare att denna bestämmelse i klientavgiftslagen har varit gällande i oförändrad form sedan lagen trädde i kraft vid ingången av år 1993.

Enligt 5 § 1 mom. 8 punkten i klientavgiftslagen är transport av en inskriven patient med sjuktransportfordon från en vårdplats vid en hälsovårdscentral eller ett sjukhus till en annan vårdinrättning avgiftsfri när transporten ordinerats av en läkare. Enligt 10 § i klientavgiftsförordningen får ingen avgift tas ut för transport av en patient med sjuktransportfordon enligt en läkares beslut från en vårdplats vid en hälsovårdscentral eller ett sjukhus till en annan vårdinrättning. Om kommunen i enlighet med 4 § 1 mom. 4 punkten i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården har anvisat vård för en patient vid ett privatsjukhus, skall sjuktransporten med beaktande klientavgiftslagens bestämmelser enligt JO:s uppfattning vara avgiftsfri för den patient som flyttas från privatsjukhuset till hälsovårdscentralens vårdavdelning för fortsatt vård.

JO gav grundtrygghetsnämnden vid Savitaipale kommun en anmärkning för framtiden på grund av den avgift som i strid med lag fastställts för sjuktransporten. Hon konstaterade vidare att man med beaktande av 17 § i klientavgiftslagen och 8, 9 och 11 § i lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg kan anföra grundbesvär angående fastställandet eller debiteringen av klientavgifter hos förvaltningsdomstolen inom fem år från att avgiften fastställts eller från ingången av året efter att avgiften debiterats. Det är således förvaltningsdomstolen som fattar beslut om kommunens skyldighet att återbetala debiterade avgifter. Justitieombudsmannen kan inte ändra myndigheters be-

slut eller ålägga kommunen i fråga att återbetala avgifterna trots att hon betraktar dem som lagstridiga. Klagandena har möjlighet att föra ärendet angående avgiften för sjuktransporten till förvaltningsdomstolen för prövning i form av grundbesvär, om inte kommunen självmant rättar felet.

JO Paunios beslut 21.1.2005, dnr 1201/4/03* och 1126/4/03* (föredragande Aila Linnakangas)

BARNES RÄTTIGHETER

Allmän översikt

Under verksamhetsåret avgjordes vid kansliet sammanlagt ca 160 ärenden som gällde barns rättigheter. Antalet var betydligt större än föregående år. Ca två tredjedelar av dessa ärenden har samband med socialvårdsmyndigheterna, i synnerhet med barnskyddet eller med problem som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt. Ca en tiondedel har samband med polisens verksamhet och en ungefär lika stor del med skolvärlden. De övriga avgörandena hänförde sig bl.a. till hälsovårdsmyndigheterna och rättsmyndigheterna. Ca 20 % av avgörandena ledde till åtgärder.

De ärenden som gäller barns rättigheter har nedan statistikförts enligt föremålet för klagomålet, vilket innebär att de i statistiken inte behandlas som en egen grupp. Merparten av dessa ärenden avgjordes av JO *Paunio*. Huvudföredragande för ärendegruppen var äldre justitieombudsmannasekreterare *Kirsti Kurki-Suonio*.

AKTUELLT OM BARNETS RÄTTIGHETER

FN-kommittén för barnets rättigheter gav 30.9.2005 sina rekommendationer med anledning av Finlands tredje periodiska rapport. Kommittén uppmärksammade t.ex. insamlandet av statistik om barn, utdragna vårdnadstvister samt de konsekvenser som familjevård har från barnens synpunkt. Kommittén uppmärksammade också det stora antalet omhändertagna barn, kvaliteten på den vård utom hemmet som barnskyddsinstitutionerna tillhandahåller samt upprätthållandet av kontakten mellan föräldrar och omhändertagna barn.

Finlands första barnombudsman Maria Kaisa Aula tillträdde sin tjänst 1.9.2005. Hon besökte justitieombudsmannens kansli 31.10.2005.

Riksdagen behandlar en ändring av barnskyddslagen (RP 225/2004 rd) som gäller begränsning av omhändertagna barns grundläggande fri- och rättigheter. So-

cial- och hälsovårdsministeriet har i anslutning till programmet för utveckling av barnskyddet inlett en totalrevision av barnskyddslagen. För ändamålet tillsattes 1.3.2005 en arbetsgrupp som skall ha slutfört sitt arbete senast 31.3.2006.

Justitieministeriets samt social- och hälsovårdsministeriets kanslichefer beslöt vid sitt sammanträde 10.3.2005 tillsätta en tjänstemannautredning som senast 31.1.2006 skall lägga fram en utredning om behoven att utveckla lagstiftningen om övervakade sammanträffanden mellan barn och föräldrar. JO gjorde 30.11.2004 en framställning om saken till statsrådet (dnr 2752/2/04). Tjänstemannautredningens uppdrag utsträcktes 2.11.2005 till att omfatta också möjligheterna att minska onödiga dröjsmål när socialnämnderna upprättar utredningar som gäller vård om barn och umgängesrätt.

JUSTITIEOMBUDSMANNENS EGNA INITIATIV

På initiativ av justitieombudsmannen inleddes redan år 2003 en utredning av myndigheternas åtgärder för att förebygga familjevård mot barn, för vård av barn som utsatts för familjevård och för utredning av enskilda fall. Under verksamhetsåret var detta huvudtemat inom den kategori av ärenden som gällde barns rättigheter. De för ändamålet redan inhämtade utredningarna evaluerades, kompletterades och undergick en materiell helhetsbedömning varefter slutsatserna bearbetades. JO beslöt överlämna en särskild berättelse om sina iakttagelser och slutsatser i detta ärende. Berättelsen som blev färdig i början av år 2006 kunde 7.2.2006 överlämnas till riksdagens vicesälman. Den har lagts ut på justitieombudsmannens webbsidor (www.ombudsman.fi).

Under verksamhetsåret undersöktes också ett antal fall som gällde domstolarnas behandlingstider i rättegångar som gällde barn. JO beslöt i början av år 2005 på eget initiativ utreda orsaken till Esbo stads social- och hälsovårdsväsendes långa behandlingstider när det gällde sådana utredningar i ärenden som gällde vårdnad om barn och umgängesrätt som en domstol begärt (38/2/05). Till samma ärende anslöt sig två klagomål.

JO tog på eget initiativ också upp hovrättens långa behandlingstid i ett ärende som gällde återlämnande av ett barn. Ärenden som gäller återlämnande av barn skall behandlas i brådskanie ordning och domstolen är enligt Haagkonventionen om bortförda barn skyldig att ge en förklaring om behandlingen tar mer än sex veckor i anspråk. I det aktuella fallet hade ärendet behandlats i närmare sex månader (2882/2/05). Justitieombudsmannen undersökte med anledning av ett antal klagomål orsaken till dröjsmål i ärenden som gällde undersökning av sexuellt utnyttjande av barn. Behandlingen av dessa ärenden pågår fortfarande.

JO höll 4.11.2005 i Rovaniemi på Juridikens dag (Oikeustieteen päivät) ett inledningsanförande om de långa behandlingstiderna i rättegångar som gäller barn. Anförandet har publicerats på justitieombudsmannens webbsidor.

Inspektioner

Under verksamhetsåret fortsattes de föregående år inledda inspektionerna av privata barnskyddsinstitutioner. Under de senaste åren har de privata barnskyddsinstitutionerna och familjehemmen fått en klart större betydelse för vården av barn utom hemmet. Detta framgår bl.a. av statens revisionsverks berättelse 101/2005 om tillsynen över privat socialservice.

Jussin Kodit (privat barnhem)	11.5.2005
Uleåborgs länsstyrelse	11.5.2005
Niuvanniemi sjukhus, ungdoms-avdelningen	22.9.2005
Päijänne Tavastlands central-sjukhus (bl.a. ungdomspsykiatriska avdelningen)	24.11.2005
Björneborgs stads social- och hälsovårdsväsende	14.12.2005
Björneborgs stads familjerådgivning	14.12.2005
Björneborgs stads familjestöds-center i Ruosniemi	14.12.2005
Ravanikoti (privat barnhem)	14.12.2005

Avgöranden om barns rättigheter

VÅRDNAD OM BARN OCH UMGÄNGESRÄTT

Sammanlagt ca 30 avgjorda klagomål gällde tvister mellan föräldrar om vårdnad och umgängesrätt. Dessutom gällde tio avgjorda klagomål återlämnande med anledning av internationellt bortförande av barn. I dessa klagomål är det ofta fråga om att en part anser sig ha blivit utsatt för partiskhet eller bristande jämlikhet. Sådant är ofta svårt att leda i bevis vid den skriftliga behandlingen av klagomål.

En kommuns socialväsande hade i ett fall till en s.k. förhållandeutredning som en domstol begärt för en vårdnadstvist fogat ett utlåtande som socialväsendet själv inte beft om. I samma ärende hade en annan kommuns socialväsande också fogat ett utlåtande till sin förhållandeutredning. Detta gjordes på begäran av den ena föräldern. JO konstaterade att samma krav på opartiskhet gäller för bilagorna som för den egentliga utredningen. Parterna borde i första hand själva lägga fram de bevis för domstolen som de åberopar till stöd för sina yrkanden. JO ansåg att socialväsendena borde ha motiverat varför dessa utlåtanden fogades till utredningarna och t.ex. konstatera i vilka avseenden man hänvisade till dem och vilket betydelse de skulle tillmätas (1316/4/03, 1357/4/03 och 1358/4/03).

BARNSKYDD

Av barnskyddsklagomålen gällde sammanlagt 18 missnöje med omhändertagande eller fortsatt omhändertagande. Ärenden som gäller tvångsomhändertagande avgörs av förvaltningsdomstolen och även ärenden som gäller avslutande av omhändertaganden kan hänskjutas till den. Dessa ärenden har bara sällan gett till åtgärder. JO framhöll i två fall vikten av att de sociala myndigheterna motiverar sina beslut om brådskanie omhändertagande. Hon ansåg att ett brådskanie omhändertagande är ett så kraftigt ingrepp i barnets och dess föräldrars familjeliv, som skyddas som en grund-

läggande och mänsklig rättighet, att ett sådant beslut måste motiveras noggrant (1506/4/03 och 1879/4/03).

I nio klagomål kritiserade omhändertagna barns närstående att de inte fick hålla kontakt med barnen på det sätt som de önskade. Begränsning av kontakterna mellan ett barn och dess föräldrar innebär i allmänhet ett ingrepp i deras familjeliv och en förälder som så önskar måste få ärendet avgjort av en oberoende domstol. I tre fall ledde kritik som anfördes i klagomål till åtgärder från JO:s sida.

I det första fallet hade kontakten mellan ett barn och dess förälder upprätthållits på det sätt som föräldern ville. Senare meddelade föräldern emellertid sitt önskemål att träffa barnet oftare, vilket socialväsendet inte ansåg vara förenligt med barnets fördel. Enligt JO:s åsikt borde man i ärendet utan dröjsmål ha fattat ett motiverat och överklagbart beslut som föräldern hade kunnat föra till domstol (2255/4/03).

I det andra fallet hade en socialarbetare låtit en förälder förstå att det i inledningsskedet av en placering utom hemmet inte var önskvärt att föräldern träffade barnet. Föräldern fick den uppfattningen att socialarbetaren genom sitt beslut hade begränsat umgängesrätten. JO konstaterade som sin uppfattning att man i ärendet hade försummat handledningen och rådgivningen till föräldern och *de facto* hindrat denne från att få ett överklagbart beslut (2260/4/04).

I det tredje fallet hade barnets situation förändrats avsevärt efter att man avtalat med föräldern om umgängesrätten. Man hade förhandlat med föräldern om att begränsa umgängesrätten men föräldrarnas ståndpunkt hade inte registrerats. JO ansåg att intet lagstridigt förfarande kunde bevisas i ärendet. Med tanke på barnets och föräldrarnas grundläggande och mänskliga rättigheter skulle det emellertid ha varit bättre att tydligt registrera föräldrarnas ståndpunkt (958/4/03).

Sammanlagt 11 barnskyddsärenden gällde *övervakning av vård utom hemmet* och tre av dessa fall ledde till åtgärder från JO:s sida. Betydelsen av att vård utom hemmet av omhändertagna barn övervakas framgår också av att det finns en uttrycklig bestämmelse om saken i konventionen om barnets rättigheter. Enligt bestämmelsen skall konventionsstaterna säkerställa att

institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer (artikel 3.3). Övervakningen av vården ingår sålunda i ett omhändertaget barns mänskliga rättigheter.

I det första fallet som ledde till åtgärder framgick det att det hade förekommit mobbning på en barnskyddsinstitution men att personalen inte hade kunnat ingripa i mobbningen på ett effektivt sätt. JO ansåg att barn vid behov måste omplaceras. Hon uppmärksammade socialarbetarna och barnskyddsinstitutionens personal på att tryggheten är en grundläggande rättighet som måste tillgodoses (495/4/03 och 2040/4/03).

I det andra fallet hade modern i ett familjehem fattat tag i ett barn som var placerat i familjen, skakat barnet kraftigt och skrämt barnet genom att skrika med hög röst. Modern i familjehemmet medgav det skedda, bad barnet om förlåtelse och berättade på eget initiativ om händelsen också för kommunens socialväsande och barnets föräldrar. Myndigheterna i den kommun som placerat barnet såg ingen anledning att ingripa i ärendet. Länsstyrelsen som övervakade familjehemmet kom till samma resultat. JO påpekade att orsaken till en händelse av detta slag alltid måste redas ut grundligt. Det kunde t.ex. inte uteslutas att fostermodern var överansträngd eller i annars behov av extra stöd. De bakomliggande orsakerna till uppträdet kunde även tyra vården för barnen i familjehemmet (1892/4/04 s. 167).

I det tredje fallet hade ett synnerligen svårskött handikappat barn placerats i ett familjehem. Fosterfamiljens föräldrar kritiserade kommunens socialarbetare för att inte visa tillräcklig förståelse för deras utmattning. De hade redan länge velat slippa ta hand om barnet. JO ansåg att socialväsendet i den kommun som placerat barnet och i den andra kommun som enligt avtal skötte barnets angelägenheter hade försummat att i tillräcklig utsträckning övervaka vården av barnet utom hemmet. Hon ansåg också att man inte hade beaktat de särskilda rättigheter som ett handikappat barn har enligt artikel 23 i konventionen om barnets rättigheter. Dessa rättigheter innebär bl.a. att det allmänna skall säkerställa att barnet och de som ansvarar för dess omvårdnad får erforderligt bistånd (2847/4/03).

De övriga klagomålen om barnskydd gällde missnöje med t.ex. barnskyddsanmälningar, stödåtgärder eller socialarbetares uppträdande då de bl.a. "hotade" med barnskyddsåtgärder. I ett fall av dessa framgick det att en socialarbetare hade tagit upp ett fall som hon ansåg vara problematiskt vid en multiprofessionell förhandling med företrädare för flera förvaltningsområden. Det kunde inte visas att socialarbetaren brutit mot tystnadsplikten. JO uppmärksammade emellertid socialarbetaren på tystnadsplikten samt på vikten av att barnets och föräldrarnas privatliv skyddas i samband med multiprofessionella förhandlingar av detta slag (2898/4/03).

FÖRÄLDRARS ELLER VÅRDNADSHAVARES STÄLLNING

Under verksamhetsåret gällde 13 klagomålsärenden föräldrars eller vårdnadshavares ställning och rättigheter i andra avseenden än i samband med barnskydd eller vårdnad och umgängesrätt. Fem av dessa fall ledde till åtgärder från JO:s sida.

I det första fallet var det fråga om vårdnadshavarens uppgift som intressebevakare, dvs. förvaltning av ett barns egendom. Socialnämnden hade vägrat att till vårdnadshavarna lämna ut ett omhändertaget barns pengar som de hade satt in på socialväsendets konto. Socialnämnden hade inte någon lagstadgad rätt att bestämma om användningen av barnets tillgångar i strid med intressebevakarnas, dvs. föräldrarnas vilja. JO gav nämnden en anmärkning och framhöll att enligt grundlagen skall utövande av offentlig makt baseras på lag (495/4/03).

I det andra fallet hade den advokat som ett 15-årigt barns vårdnadshavare utsett vägrats möjlighet att biträda barnet vid förundersökningen i ett ärende där det *omhändertagna barnet* misstänktes ha begått ett brott. Barnet hade själv valt en annan advokat. BJO Rautio konstaterade i sitt avgörande att en misstänkt person har rätt att anlita biträde. Vid förundersökningen för vårdnadshavaren barnets talan vid sidan av barnet om detta har fyllt 15 år. BJO ansåg att det inte kunde visas att kriminalkommissarien hade överskridit sin prövningsrätt då han inte lät vårdnadshavaren väl-

ja biträde för barnet med tanke på förundersökningen. BJO uppmärksammade emellertid kriminalkommissarien på synpunkterna i fråga om biträdande av barn samt på att dessa frågor måste avgöras så snabbt som möjligt. Enligt barnskyddslagen skall socialmyndigheterna vara representerade vid förundersökningen om denna gäller en straffbar gärning som misstänks ha blivit begången av ett barn, om detta inte är uppenbart onödigt. BJO ansåg att detta knappast någonsin är fallet i fråga om ett omhändertaget barn. Han uppmärksammade kriminalkommissarien och polisinsättningen också på att socialmyndigheterna skall vara representerade vid förundersökningen om ett barn är misstänkt för brott (589/4/03 s. 144).

I tredje fallet kritiserade barnets vårdnadshavare som inte bodde tillsammans med barnet det bemötande som han fått i samband med att en terapigrupp organiserades vid en uppfostrings- och familjerådgivning. JO ansåg att en uppfostrings- och familjerådgivning skall informera båda vårdnadshavarna om möten i sådana fall då man vet att de inte bor tillsammans (1007/4/04).

Det var fråga om vårdnadshavarens ställning också i ett fall där klagomålet gällde ett barns sjukvård. Barnets vårdnadshavare kritiserade en familjerådgivnings psykiater för att denne hade reserverat en krisplats på ett sjukhus för barnet genom att utan vårdnadshavarens samtycke sända en remiss till sjukhuset. Vid utredningen av ärendet framgick det att psykiatern när han sände remissen hade den uppfattningen att föräldrarna samtyckte till vården. JO uppmärksammade psykiatern på att barn enligt patientlagen skall ges vård i enlighet med vårdnadshavarnas samtycke (2700/4/03). I ett annat fall ansåg JO att familjerådgivningens psykiater hade handlat lagstridigt då han utan vårdnadshavarnas vetskap och utan deras samtycke sände en remiss för en undersökningsperiod till sjukhuset (2898/4/03).

I det sista av dessa åtgärdsavgöranden var det fråga om att ordna möjlighet för ett barn och dess förälder att träffas i fängelset medan föräldern avtjänade ett fängelsestraff. Klagandena ansåg det vara omänskligt att små barn under sådana sammanträffanden inte fåsitta i sin förälders famn eller vidröra denne. BJO Rautio ansåg i sitt klagomålsavgörande att man

inom fångvårdsväsendet bör vidta åtgärder för att förbättra barns möjligheter att träffa sina föräldrar. Fallet (1726/4/03) refereras närmare i den allmänna översikten i avsnittet om fångvårdsväsendet s. 157.

I vissa klagomål som gäller vårdnadshavarens ställning kritiserar klaganden i egenskap av vårdnadshavare att barn vistas i skyddshem tillsammans med den andra vårdnadshavaren. JO har också på eget initiativ undersökt sådana ärenden med anledning av tidigare klagomål. Vid utredningen framgick det emellertid att man från skyddshemmets sida inte på ett lagstridigt sätt hade ingripit i den andra vårdnadshavarens rättigheter eller ställning (2890/2/03*). Inte heller de övriga klagomålen om skyddshem föranledde några åtgärder.

IAKTTAGELSER OM FÖRVALTNINGSFÖRFARANDE

Också vid behandlingen av ärenden som gäller barn framgår det att ett gott förvaltningsförfarande inte alltid iakttas. JO uppmärksammade för framtiden en myndighet på socialvårdsklienternas rätt till ett gott förvaltningsförfarande när tjänster upphandlas hos utomstående serviceproducenter. Det var fråga om ett avtal om köp av skyddshemstjänster av en förening. I avtalet hade inte vederbörligen beaktats hanteringen av klientuppgifter i enlighet med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, men åtgärder vidtogs för att avhjälpa bristen medan ärendet behandlades och staden sände på begäran en utredning om saken (2890/2/03*).

I ett annat ärende var klaganden missnöjd med social- och hälsovårdsväsendets verksamhet på grund av att han inte på begäran fått ta del av barnskyddshandlingar som gällde hans barn. JO ansåg att förfarandet i ärendet varit lagstridigt och att det inte heller i övrigt uppfyllde kraven på en god förvaltning, eftersom klaganden fick vänta ca sju veckor innan han fick svar på sin begäran (806/4/05*). Ett ogrundat dröjsmål med utlämnande av handlingar konstaterades vara lagstridigt också i ett annat ärende som gällde barnskydd (1268/4/04*).

JO ansåg också att god förvaltning och socialvård av hög kvalitet innebär att en klient utan begäran skall tillställas sådana planer för vård och fostran som avser hans barn, i synnerhet som klienten inte själv deltagit i förhandlingarna om planerna (958/4/03).

ÄRENDEN SOM GÄLLER ADOPTIONSFÖRFARANDE

Adoptivföräldrarnas förmåner i samband med internationella adoptioner förbättrades år 2003. Förbättringen ledde till att så många adoptivföräldrar ansökte om internationell adoption att systemet överbelastades på många orter. Också andra problem i adoptionsförfarandet uppdagades.

Vid justitieombudsmannens kansli avgjordes under verksamhetsåret sammanlagt sju adoptionsrelaterade ärenden, vilket var fler än tidigare år. I de fall där orsaken till klagomål var anhopning av ärenden kunde inte konstateras lagstridighet. I två fall föranledde klagomålen emellertid åtgärder.

I det ena fallet hade en socialarbetare vid en förening som förmedlar internationella adoptioner meddelat klaganden att familjens adoptionsrådgivning avbryts för ett år, efter att socialnämnden i klagandens hemkommun gett föreningen ett utlåtande. JO ansåg att förfarandet stred mot lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, på grund av att klaganden inte hade fått ta del av utlåtandet och inte heller fått tillfälle att ge en skriftlig utredning med anledning av det. Beslutet att uppskjuta behandlingen borde ha fattats först därefter (2042/4/03*).

I det andra fallet bad klaganden att det skulle undersökas om en socialarbetare som gör en s.k. hemutredning har rätt att be sökanden om ett hälsointyg av ett visst slag. JO ansåg att det inte framkommit någonting lagstridigt i förfarandet. Hon uppmärksammade emellertid den omständigheten att hälsointyget innehöll en hel del detaljerad information som enligt personuppgiftslagen skulle betraktas som s.k. känsliga uppgifter. Hon ansåg att det var skäl att utfärda noggrannare anvisningar om insamling av uppgifter och om vederbörandes samtyckte. JO uppmärksammade nämnden för

internationella adoptionsärenden i Finland på vikten av att skydda sökandenas privatliv i adoptionsärenden (2831/4/03).

POLISÄRENDEN

Under verksamhetsåret avgjordes också 15 barnrelaterade ärenden som på olika sätt hade samband med polisens verksamhet. I merparten av dessa ärenden kritiserades på olika sätt undersökningen, inhämtandet av bevisning och rättegången eller beslutet att inte väcka åtal eller att inte inleda undersökning i ärenden som gällde sexuellt utnyttjande av barn. I ärendena framkom ingen anledning att misstänka lagstridigt förfarande. Ett fall om motivering av ett förundersökningsbeslut som gällde ett barn som inte fyllt 15 år föranledde emellertid åtgärder. Detta avgörande (1601/4/04*) refereras närmare på s. 135.

Ett av BJO Rautio på eget initiativ undersökt ärende om polisens teleövervakning av mobiltelefoner i barns användning refereras närmare i den allmänna översikten i avsnittet om teleövervakning (1974/2/03 s. 83).

SKOLÄRENDEN

För de flesta barn utgör skolgången en central del av vardagen och skolan är den miljö där barnen oftast träffar vuxna myndighetsrepresentanter. I detta sammanhang granskas 12 avgöranden som gäller barns skolgång. I nio fall ledde avgörandena till åtgärder från JO:s sida. Två ärenden gällde tryggheten i skolmiljön.

I ett ärende (439/4/03) krävde elevernas föräldrar att en klasslärare i lågstadiet skulle avskedas. Kommunens skolmyndigheter hade utrett ärendet utan resultat. Förundersökningen hade inte lett till åtal mot läraren och uppfattningarna om vad barnen ansåg om läraren varierade. Elevernas föräldrar bad JO undersöka om barnens rätt till en trygg studiemiljö förverkligades i skolan. I ärendet framkom inget lagstridigt förfarande. BJO Rautio ansåg att en orsak till att tvisten tillspetsats var att skolans direktion inte tillräckligt seriöst hade beaktat föräldrarnas begäran om samar-

te. Hon uppmärksammade skolans direktion på vikten av samarbete mellan hem och skola i frågor som gäller barnens trygghet.

I ett annat fall hade en lärare för eleverna bl.a. i detalj beskrivit ett självmord. I skolan hade också visats en film med våldsamma inslag. BJO Rautio ansåg att samarbetet mellan hem och skola eventuellt förutsatte att man på förhand tog reda på vårdnadshavarnas inställning till användning av exceptionellt kompletterande material på lågstadiet (2221/4/03).

BJO Rautio ansåg i ett avgörande att en skoldirektör hade handlat lagstridigt då han inte hört ett barns vårdnadshavare innan han beslöt anta barnet som elev. Beslutet borde också ha meddelats vårdnadshavaren. Det var också fråga om vårdnadshavarens rätt att enligt grundlagens 21 § få sin sak behandlad på behörligt sätt. Vid tidpunkten för beslutet bodde barnet inte hos sin vårdnadshavare (2952/4/03).

JO uppmärksammade i ett avgörande social- och skolmyndigheterna på vikten av samarbete vid ordnandet av ett omhändertaget barns skolgång, i synnerhet eftersom den kommun som placerat barnet var en annan kommun än den där barnet placerats. Enligt grundlagens 9 § 3 mom. skall det allmänna stödja dem som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt (2867/4/03). I ett annat avgörande (1308/4/03) ansåg JO att ett utbildningsverk handlat lagstridigt när det motiverade avgörandet i ett ärende som gällde förlängd läroplikt och att det förhållat behandlingen av ärendet så att för vårdnadshavaren inte kunde tryggas den grundlagsenliga rätten att söka ändring och för barnet rätten till grundläggande utbildning i enlighet med grundlagen. Detta fall refereras närmare nedan på s. 223.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSÄRENDEN

I ärendegruppen hälso- och sjukvård avgjordes viktiga ärenden om vård och undersökning av barn. Ovan har redan nämnts två avgöranden där det var fråga om vårdnadshavarens samtycke till en remiss för en undersöknings- eller vårdperiod på ett sjukhus. Utöver

dess fall bedömdes barns rätt till vård i sammanlagt fyra avgöranden av vilka tre föranledde åtgärder från JO:s sida.

I det första avgörandet (1594/4/03*) bedömdes ett barns rätt att få vård för skelning. Fallet refereras närmare i den allmänna översikten av hälso- och sjukvården (s. 210). I två andra ärenden var det fråga om ett barns rätt till psykiatrisk vård i enlighet med vårdgarantin som trädde i kraft år 2001. I det ena fallet fördröjdes vården av barnet på ett lagstridigt sätt. Detta fall refereras närmare nedan (1205/4/04*). I det andra fallet fick barnet vård inom den lagstadgade tiden, men vid utredningen framgick det att köerna till stadens barnpsykiatriska poliklinik vid den aktuella tidpunkten var alltför långa för att vårdgarantin för barn i alla avseenden kunde förverkligas på det sätt som lagen avser. JO uppmärksammade staden på denna omständighet (1250/4/03).

ÖVRIGA ÄRENDEN

JO ansåg i ett ärende att magistraten hade handlat i strid med faderskapslagen då den fastställde faderskapet till ett barn som fötts inom äktenskapet trots att maken inte hade godkänt det erkännande som en annan man hade avgivit. Hon ansåg att barnatillsyningsmannen handlat felaktigt i ärendet eftersom barnatillsyningsmannen borde ha gett barnets mor rådet att utnyttja sin talerätt för att upphäva makens faderskap i domstol (33/4/05). I fyra klagomål var det fråga om underhåll eller underhållsbidrag för barn. Ett fall gällde avgifterna för små skolelevers eftermiddagsvård. Fyra avgöranden i socialförsäkringsärenden gällde rehabilitering av barn eller motsvarande förmåner. Dessa ärenden föranledde inga åtgärder från JO:s sida.

Avgöranden

ETT BARNS RÄTT TILL PSYKIATRISK AVDELNINGSVÅRD

Klaganden kritiserade den vård och det bemötande som hennes barn fått på barnpsykiatriska polikliniken vid Pejas sjukhus, som hör till samkommunen för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt.

Ordnande av vård

JO Paunio konstaterade i sitt beslut att det av Pejas sjukhus patientjournaler om barnet och av den utredning som stod till buds inte framgick när skolläkarens remiss hade anlänt till den barnpsykiatriska polikliniken. Av denna anledning kunde hon inte ta ställning till frågan om remissen hade behandlats inom den i mentalvårdsförordningens 6 a § förutsatta maximitiden på tre veckor. I patientjournalerna borde ha gjorts vederbörliga anteckningar om remissens bedömning och om tidpunkten.

Rättsskyddscentralen för hälsovården uppmärksammar i sitt sakkunnigutlåtande att läkaren hade träffat barnet personligen först sju månader efter att remissen anlänt till sjukhusen och fem månader efter att poliklinikperioden börjat, vilket enligt rättsskyddscentralens uppfattning inte kan anses vara godtagbart.

Till en sådan god hälso- och sjukvård som avses i 3 § i lagen om patientens ställning och rättigheter (patientlagen) hör enligt JO:s uppfattning att en läkare på barnpsykiatrisk klinik träffar sin minderåriga patient personligen betydligt tidigare än sju månader efter att remissen anlänt till sjukhuset och fem månader efter att poliklinikperioden börjat.

Enligt Rättsskyddscentralens uppfattning skulle det i syfte att klargöra situationen i fråga om barnets vård och fortsatta vård ha varit motiverat att göra en sammanfattning av bedömningen och vården i januari 2004, då den barnpsykiatriska arbetsgruppen informerade barnets föräldrar om situationen. Detta var också JO:s uppfattning i ärendet.

Rättsskyddscentralen konstaterade att det flera gånger hade konstaterats att barnet var i behov av ungdomspsykiatrisk avdelningsvård men att sådan inte kunnat ordnas. Enligt Rättsskyddscentralens uppfattning hade barnet inte fått den vård som dess hälsotillstånd förutsatte i oktober 2003 och inte heller våren 2004. En bidragande orsak till den långa väntetiden var enligt utredningen att semesterna inföll under undersökningsperioden.

Enligt JO:s uppfattning innebär rätten till hälso- och sjukvårdstjänster och oundgänglig omsorg enligt grundlagen att det allmänna måste ombesörja psykiatrisk vård för barn och ungdomar som behöver sådan samt att akut vård i enlighet med lagen skall kunna ges omedelbart och icke-akut vård inom de maximitider som anges i lagen. Vården skall i enlighet med mentalvårdslagens 8 § 3 mom. ordnas vid en enhet som har förutsättningar och beredskap att vårda minderåriga samt i regel åtskillt från vuxna.

Också konventionen om barnets rättigheter samt konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter tryggar rätten till hälsa och förpliktar det allmänna att ombesörja tillgången på läkare och sjukhus. Enligt JO:s åsikt kan det inte anses lagenligt att ungdomar upprepade gånger blir utan nödvändig vård på grund av att vårdplatserna är fullbelagda under sommarsemesterna. Då vårdbehovet är känt och variationerna i belägningsgraden är regelbundna kan det inte anses vara lagenligt att lämna detta utan avseende vid beslutsfattandet om resurserna.

Både Rättsskyddscentralen för hälsovården och dess permanenta sakkunniga ansåg det vara medicinsk motiverat att ungdomspsykiatrisk avdelningsvård ordnades för barnet. Den permanenta sakkunniga ansåg att barnets tillstånd och symptom var allvarliga och att man t.o.m. kunde överväga för anstaltsvård oberoende av barnets vilja eftersom det led av en allvarlig mental störning.

Enligt JO:s uppfattning handlade man på Pejas sjukhus lagstridigt då barnet i oktober 2003 och april 2004 lämnades utan nödvändig ungdomspsykiatrisk avdelningsvård. Om barnet då bedömdes vara i behov av akut vård borde denna ha inletts omedelbart. Icke-akut vård borde ha ordnats i enlighet med mentalvårdsför-

ordningens 6 a §, dvs. inom tre månader. Dessutom borde vården ha förverkligats på det sätt som avses i mentalvårdslagens 8 § 3 mom.

Avdelningsläkaren konstaterade i sin utredning att han i oktober 2003 hade försökt ordna plats på Pejas ungdomspsykiatriska avdelning och dessutom på två andra sjukhus som hörde till samkommunen för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt, dvs. Barn- och ungdomssjukhuset samt Mariefors sjukhus. Detta framgick emellertid inte av patientjournalerna. Enligt anteckningarna i dem hade avdelningsläkaren endast tagit reda på om det fanns plats på den ungdomspsykiatriska avdelningen vid Pejas sjukhus. Avdelningsläkaren konstaterade också att han inte hade kunnat söka en avdelningsplats för barnet på något annat sjukhus än de ovan nämnda.

Enligt JO:s uppfattning framgår det av 30 § i lagen om specialiserad sjukvård att lagstiftningen inte skulle ha ställt något hinder utan tvärtom förpliktat avdelningsläkaren att söka en avdelningsplats för barnet också på andra sjukhus inom samkommunen för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt, t.ex. Jorvs sjukhus. Dessutom borde vid ordnandet av vårdplats ha beaktats de alternativa sätten att ordna service som föreskrivs i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården: en samkommun kan ordna de uppgifter som hör till social- och hälsovården genom att skaffa dem från staten, en annan samkommun eller kommun eller från en privat serviceproducent.

Separat vård för minderåriga och maximitiderna för ordnade av vård

Enligt vad som utretts vad det på grund av platsbristen problematiskt att ordna ungdomspsykiatrisk avdelningsvård inte bara på Pejas sjukhus utan i hela sjukvårdsdistriktet. Av utredningen framgick att intagning av en minderårig på en vuxenpsykiatrisk avdelning kan vara det enda alternativet i en akut situation, i väntan på en ungdomspsykiatrisk vårdplats.

JO ansåg det inte vara lagenligt att placera en minderårig på en vuxenpsykiatrisk avdelning, om en sådan placering inte uttryckligen baseras på prövning som

beaktar den minderårigas fördel. Enligt utredningen motiverades åtgärden att i den akuta situationen placera den minderåriga patienten på en vuxenpsykiatrisk avdelning med att andra vårdalternativ inte stod till buds, på grund av bristen på psykiatriska vårdplatser som var avsedda för minderåriga. En sådan motivering för att placera en minderårig på en vuxenavdelning strider enligt JO:s uppfattning mot grundlagen och mentalvårdslagen. Endast om placeringen på en vuxenavdelning kan motiveras med den minderårigas vårdbehov och en bedömning av den minderårigas fördel och om vården är speciellt anpassad till den minderårigas vårdbehov, kan det anses lagenligt att placera en minderårig på en vuxenavdelning. JO konstaterade att om en minderårig patient placeras på en vuxenavdelning måste både vårdplatsen och vården vara lämpliga för den minderåriga patienten. Vuxenavdelningen skall sålunda ha förutsättningar och beredskap att vårda minderåriga patienter.

Av utredningen framgick att kötiden till den ungdomspsykiatriska avdelningen vid Pejas sjukhus var ca sex månader. JO konstaterade att en så lång kötid inte är förenlig med lagen. Hon betonade att vårdgarantin sedan 1.1.2001 har omfattat psykiatrisk vård för barn och ungdomar (mentalvårdsförordningens 6 a §). Räknet från nämnda tidpunkt måste icke-akut vård ordnas inom sex månader. Endast medicinska, vårdrelaterade eller andra motsvarande omständigheter berättigar till undantag från tidsfristen. Motsvarande bestämmelse som i mentalvårdslagens numera upphävda 6 a § ingår från 1.3.2005 i folkhälsolagen (15 b §, 855/2004) och i lagen om specialiserad sjukvård (31 §, 856/2004).

Enligt 3 § i lagen om specialiserad sjukvård skall den kommun som enligt lagen om hemkommun är en persons hemkommun sörja för att personen får behövlig specialiserad sjukvård i enlighet med lagen om specialiserad sjukvård. För ordnande av specialiserad sjukvård i enlighet med denna förpliktelse skall kommunen höra till en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt. Samkommunen skall inom sitt område sköta de mentalvårdstjänster som tillhandahålls i form av specialiserad sjukvård på det sätt som föreskrivs i lagen om specialiserad sjukvård och i mentalvårdslagen (mentalvårdslagens 3 § 2 mom.). Enligt 31 § 2 mom. i lagen om specialiserad sjukvård svarar samkommunen för

ett sjukvårdsdistrikt för att behovet av både brådskande och på remiss grundad vård bedöms och att vården ordnas på enhetliga medicinska grunder. Den sist nämnda bestämmelsen innebär att när en patient har remitterats till specialiserad sjukvård övergår ansvaret för patienten på samkommunen för sjukvårdsdistriktet (RP 77/2004 rd).

Enligt mentalvårdslagens 4 § skall kommunerna och samkommunerna se till att sådana mentalvårdstjänster tillhandahålls som till innehåll och omfattning motsvarar behovet i kommunen eller på samkommunens område.

JO konstaterade att omnämmandet av resurser i patientlagens 3 § inte begränsar skyldigheten att ordna hälso- och sjukvård till de resurser som är disponibla vid den aktuella tidpunkten. Patientlagen gäller inte skyldigheten att ordna tjänster. Denna skyldighet regleras i detta fall enligt lagen om specialiserad sjukvård och mentalvårdslagen. Enligt dessa lagar skall vård ordnas på så sätt att för alla, utöver akut vård som måste ordnas omedelbart, skall ordnas också icke-akut vård inom de föreskrivna maximitiderna.

JO konstaterade vidare att om samkommunen för sjukvårdsdistriktet inte själv kan ordna vård omedelbart i akuta fall eller icke-akut vård inom de stadgade maximitiderna, skall samkommunen i enlighet med 31 § 4 mom. i lagen om specialiserad sjukvård anskaffa vården från någon annan serviceproducent i enlighet med 4 § i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovård.

Åtgärder

JO gav för framtiden barnpsykiatriska enheten vid Pejas sjukhus en anmärkning för det lagstridiga förandet.

Dessutom meddelade hon för kännedom avdelningsläkaren sin uppfattning om bristfälligheterna i patientjournalerna. Samtidigt uppmärksammade hon för framtiden avdelningsläkaren på vikten av omsorgsfulla och korrekta anteckningar i patientjournalerna samt på vikten av att iaktta bestämmelserna om upprättande av

patientjournaler. JO uppmärksammade också överläkaren på sin uppfattning om bedömningen av remisser och på vikten av att i patientjournalerna anteckna när remisser anlänt.

JO gav för framtiden samkommunen för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt en anmärkning för det lagstridiga förfarandet. Hon bad samkommunen senast 31.1.2006 meddela vilka åtgärder hennes beslut gett anledning till.

JO Paunios beslut 14.11.2005, dnr 1205/4/04*
(föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen)

Samkommunen för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt meddelade 31.1.2006 att situationen vid Pejas sjukhus underlättas av den år 2006 fastställda öppenvården, som innebär att resurser har överförts från Mariefors sjukhus till Pejasområdet. I samband med utvidgningen av Pejas sjukhus utreds dessutom alternativet att inkludera den ungdomspsykiatriska avdelningen.

Enligt sjukvårdsdistriktets meddelande har HUCS Helsingforssjukhusen, HUCS Jorvs sjukhus och HUCS Pejas sjukhus från början av år 2006 bildat HUCS sjukvårdsområde. I och med det nya sjukvårdsområdet samt omorganiseringen av barn- och ungdomspsykiatri kan ungdomspsykiatrins vårdfunktioner inklusive jouren utvecklas regionalt till en helhet, vilket ger bättre förutsättningar att förverkliga vårdgarantin och komma ifrån situationen att ungdomar vårdas på vuxenavdelningar. Vidare förbättras möjligheterna att ta in barn och ungdomar på sjukhus inom hela sjukvårdsdistriktet samt på andra barn- och ungdomspsykiatriska enheter.

För att vårdgarantin skall kunna förverkligas måste sjukvårdsdistriktets egen verksamhet utökas och tjänster upphandlas i större utsträckning. Under år 2006 har bl.a. följande åtgärder redan vidtagits eller kommer att vidtas: ett vårdhem med åtta platser öppnas, en dagavdelning för ungdomar med åtsjörmningar öppnas i januari och ett kompetenscentrum för pediatrik rättspsykiatri inleder sin verksamhet. Barn- och ungdomspsykiatriska terapitjänster har konkurrensutsatts inom hela sjukvårdsdistriktet. I och med upphandlingen av tjänster frigörs öppen- och sjukvårdsresurser

för tidigare undersökning, diagnostik och vårdinsatser samtidigt som personalbristen kompenseras.

ETT BARNS RÄTT TILL GRUNDLÄGGANDE UTBILDNING SÅSOM FÖRLÄNGD LÄROPLIKT

Klaganden sände i april 2002 tillsammans med sin make in en ansökan till utbildningsverket om att läroplikten för deras barn skulle förlängas till 11 år. Enligt ansökan skulle barnets förlängda läroplikt börja i augusti 2002, strax innan barnet fyllde sex år. Utbildningsverket meddelade i april 2002 att barnet inte godkänts för specialundervisning men att det egentliga beslutet skulle postas till föräldrarna hösten 2002. Klaganden fick i december 2002 ett överklagbart beslut efter att ha bett om en utredning av orsaken till att beslutet dröjde. Klaganden överklagade beslutet till länsstyrelsen som i mars 2003 upphävde utbildningsverkets beslut och återförvisade ärendet till utbildningsverket för förnyad behandling.

Av utredningen framgick att utbildningsverket i juni 2003 fattat ett nytt beslut om förlängd läroplikt för barnet. Barnet inledde sin förlängda läroplikt i augusti 2003.

Beslutsmotiveringen

Utbildningsverkets första beslut i december 2002 innebar att sökanden fick avslag på sin ansökan. Enligt JO:s åsikt är det med beaktande av ett gott förvaltningsförfarande och grundlagens 21 § viktigt att ett negativt beslut motiveras, eftersom sökanden på basis av motiveringen kan bedöma bl.a. hur den egna rättsäkerheten tillgodosätts och kan överväga eventuella rättsmedel. Motiveringen till beslutet bestod emellertid i huvudsak av en redogörelse för lagen och tillämpningsdirektiven samt av anvisningar. Som motivering till det egentliga beslutet anfördes endast: *"Enligt sakkunnigutlåtandena förefaller det som om barnets språkliga problem inte uppfyller sådana tecken på handikapp med avseende på förlängd läroplikt att barnet inte kan anses uppnå målsättnin-*

garna för den grundläggande utbildningen inom nio år.” I avgörandet motiveras inte varför man ansåg detta vara fallet.

I ett brev som senare sändes till klaganden motiverades avgörandet med att ämbetsverket i förhållande till det stora antalet sökande inte hade tillräckligt många platser för specialundervisning. Enligt JO:s uppfattning tillgodoses rätten till grundläggande utbildning enligt grundlagens 16 § i form av förlängd läroplikt för barn som anses vara handikappade eller sjuka på det sätt som avses i 25 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning. Eftersom det är fråga om barnets subjektiva rättighet måste den tillgodoses oberoende av om den som ordnar undervisningen har reserverat ett tillräckligt antal platser för ändamålet. De i breven anförda motiveringarna för avslaget på ansökan stod sålunda i konflikt med barnets grundläggande rättighet i detta avseende.

JO Paunio ansåg att utbildningsverket inte hade iakttagit ett gott förvaltningsförfarande vid beslutsfattandet om förlängd läroplikt för barnet, eftersom beslutet inte hade motiverats tillräckligt utförligt. JO meddelade utbildningsverket sin uppfattning för kännedom.

Dröjsmålet med beslutet

Klaganden fick i slutet av april veta att hans barn inte hade antagits till specialundervisning. Han fick emellertid först i december 2002 ett överklagbart beslut enligt vilket ansökan om förlängd läroplikt för barnet hade avslagits.

Enligt grundlagens 21 § 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 samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

JO ansåg att elevens vårdnadshavare borde ha fått ett överklagbart beslut i så god tid att han haft möjlighet att söka ändring, vilket skulle ha tryggt både rätten till grundläggande utbildning och rätten att söka ändring

enligt grundlagens 21 §. Vårdnadshavaren hade i detta fall fått ett överklagbart beslut först efter att halva skolåret i praktiken redan gått, dvs. alldeles för sent.

Enligt JO:s uppfattning hade utbildningsverket inte heller i detta avseende iakttagits ett sådant gott förvaltningsförfarande som avses i grundlagens 21 §. Enligt vad som utretts berodde dröjsmålet emellertid inte på någon enskild tjänsteinnehavares försummelse. Eftersom det framgick av utredningen att saken sedermera rättats till föranledde dröjsmålet inga andra åtgärder än att JO meddelade utbildningsverket sin uppfattning.

JO Paunios beslut 12.5.2005, dnr 1308/4/03
(föredragande Kirsti Kurki-Suonio)

INTRESSEBEVAKNING

Syftet med intressebevakningssystemet är att trygga huvudmannens individuella intressen i situationer där huvudmannen inte själv kan bevaka dem. En intressebevakare är en person som skall förvalta huvudmannens egendom och sköta ärenden som gäller den samt företräda huvudmannen vid rättshandlingar som gäller egendom och ekonomiska angelägenheter. Enligt särskilt förordnande skall intressebevakaren också sköta angelägenheter som hänför sig till huvudmannens person. Intressebevakaren skall samvetsgrant bevaka huvudmannens rättigheter och främja dennes bästa.

I intressebevakningsärenden är det i första hand fråga om kommunernas allmänna intressebevakares och magistraternas förfarande när de sköter uppdrag enligt lagen om förmyndarverksamhet (442/1999). Andra viktiga författningar som gäller intressebevakning är förordningen om förmyndarverksamhet (889/1999) och lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten (443/1999). Enligt ärendefördelningen ankommer klagomål som gäller intressebevakning på BJO *Jääskeläinen*. Huvudföredragande för dessa ärenden var under verksamhetsåret justitieombudsmannasekreterare *Mikko Sarja*.

Allmänt

Från början av verksamhetsåret statistikför justitieombudsmannens kansli också klagomål som gäller allmänna domstolars förfarande som intressebevakningsärenden, dvs. ärenden som gäller förordnande, byte eller entledigande av intressebevakare eller begränsning av en persons handlingsbehörighet. Som intressebevakningsärenden betraktas också klagomål som gäller förvaltningsdomstolars förfarande när de behandlar besvär över beslut som magistraterna har fattat i egenskap av förmyndarmyndigheter.

Under verksamhetsåret väcktes 35 ärenden som gällde intressebevakning. Då intressebevakningsfrågor berörs framförallt i klagomål som hänför sig till social- och hälsovården, behandlas och statistikförs dessa

klagomål i samband med huvudsaken. Även om intressebevakningsärendena utgör en relativt liten del av det sammanlagda antalet klagomål som inkommer till kansliet är de synnerligen viktiga från laglighetskontrollens synpunkt, eftersom det är fråga om rättssäkerheten och övriga grundläggande rättigheter för människor som inte själv kan värna om sina rättigheter. Den centrala principen i förmyndarlagstiftningen som reglerar intressebevakningen är respekten för huvudmannens grundläggande och mänskliga rättigheter, trots att rätten att förfoga över huvudmannens egendom delvis överförs på en annan person.

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 30 ärenden som gällde intressebevakning. Fem av klagomålen ledde till åtgärder. Dessa gällde frågan om en kommun tillhandahöll tillräckliga intressebevakningstjänster, bedömning av om en huvudman gavs tillräckliga disponibla medel, dröjsmål med en årsredovisning och behandlingen av ett tillståndsärende samt besvarande av ett brev i ett intressebevakningsärende. De övriga avgjorda ärendena gällde bl.a. ersättning av en intressebevakares resekostnader av huvudmannens medel, frågan om intressebevakning behövdes, byte av intressebevakare, en intressebevakares behörighet, behandlingstiden för ett förordnande av intressebevakare, hörande av maken då en intressebevakare förordnades, kontakterna mellan huvudmannen och intressebevakaren, utlämnande av uppgifter om huvudmannen, disponibla medel, en intressebevakares åtgärder för att sköta olika praktiska angelägenheter samt jäv för en häradsskrivare, tillsättning av en juristtjänst och tillståndsavgifter.

BJO *Jääskeläinen* inspekterade under verksamhetsåret byrån för intressebevakning i förmyndarverksamheten i Helsingfors.

Avgöranden

TILLGÅNGEN PÅ INTRESSEBEVAKNINGSTJÄNSTER I HELSINGFORS

BJO *Jääskeläinen* undersökte om Helsingfors stad iakttog lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten (443/1999) när den produ-

cerade sådana intressebevakningstjänster som avses i lagen för myndarverksamhet. En klagande uppgav att Helsingfors allmänna intressebevakare hade så många huvudmän att deras tid inte räckte för att tillhandahålla individuella intressebevakningstjänster och beva-ka huvudmännens intressen.

För att pröva klagomålet inhämtade BJO Jämskälä-
nen utredningar från stadsstyrelsen, stadskansliet,
ekonomi- och planeringscentralen, socialnämnden
och intressebevakningsbyrån i Helsingfors samt yt-
tanden från Helsingfors magistrat, justitieministeriet
och inrikesministeriet. På basis av dessa och inspek-
tionen konstaterade BJO bl.a. följande som sitt ställ-
ningstagande.

Enligt grundlagens 22 § skall det allmänna se till att
de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänsk-
liga rättigheterna tillgodoses. Enligt BJO:s åsikt har det
allmänna ett särskilt ansvar när det gäller att ordna
intressebevakningstjänster, eftersom intressebevaknin-
gen gäller rättssäkerheten och de övriga grundlägg-
ande rättigheterna för människor som inte själva kan till-
varata sina rättigheter.

Enligt lagen om ordnande av intressebevakningstjän-
ster i förmyndarverksamheten svarar kommunen för att
intressebevakningstjänster produceras i dess område,
om inte magistraten och kommunen avtalar något an-
nat. Samtidigt som kommunen åtar sig att sköta upp-
gifter tar den också på sig ansvaret för att intressebe-
vakningstjänsterna ordnas på ett sådant sätt att hu-
vudmännens intressen tillvaratas i enlighet med lagen
om förmyndarverksamhet och de allmänna intresse-
bevakarna kan sköta sina förpliktelser i enlighet med
lagen. I övrigt kan kommunen inom ramen för sin själv-
styrelse ordna och organisera intressebevakningstjän-
terna så som den önskar.

Lagen om ordnade av intressebevakningstjänster i för-
myndarverksamheten är tolkbar i fråga om vad som
anses vara tillräckliga intressebevakningstjänster. Vid
inspektionen av förmyndarverksamheten i Helsingfors
framgick det emellertid att man inom intressebevak-
ningen t.ex. inte hade kunnat iaktta tidsfristerna för
årsredovisning och slutredovisning. I strid med syftet
med lagen om förmyndarverksamhet hade huvudre-
geln blivit den att man hos magistraten ansökte om

förlängning av tidsfristerna. Dessutom hade det före-
kommit problem med egendomsförteckningar och in-
ledande utredningar, års- och slutredovisningar, hyres-
kontroll, hyresövervakning, placering av huvudmän-
nens tillgångar, redovisningar samt med redovisning
och överlämnande av avslutade intressebevakningar,
systematisk kartläggning av huvudmännens angelä-
genheter, informationen om huvudmännens personli-
ga förhållanden, intressebevakarnas anträffbarhet, an-
sökningar om vårdbidrag, läkemedels- och sjukförsäk-
ringsersättningar, familjepensioner samt med betal-
ning av räkningar i tid.

BJO såg ingen anledning att misstänka att problemen
berodde på att de allmänna intressebevakarna eller
den övriga personalen på intressebevakningsbyrån
handlat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter.
Intressebevakningsbyråns personal hade tvärtom, trots
sin svåra arbetssituation, efter bästa förmåga tillvara-
tagit huvudmännens intressen t.o.m. på ett självuppfö-
rande sätt. Under inspektionen av Helsingfors intres-
sebevakningsbyrå kunde BJO märka att man på allvar
oroade sig för byråns möjligheter att sköta huvudmän-
nens angelägenheter och tillvarata deras intressen.

BJO drog den slutsatsen att de allmänna intressebe-
vakningstjänster som Helsingfors tillhandahöll inte
räckte för att tillvarata huvudmännens intressen så
som lagen om förmyndarverksamhet förutsätter och
att detta berodde på resursbrist. De intressebevaknings-
tjänster som Helsingfors tillhandahöll kunde sålunda
inte anses vara tillräckliga på det sätt som avses i la-
gen om ordnade av intressebevakningstjänster i för-
myndarverksamheten.

Till stöd för denna slutsats kunde också anföras att
förhållandet mellan antalet allmänna intressebeva-
kare och huvudmän i Helsingfors inte på långt när
nådde upp till rekommendationerna och siffrorna för
hela landet. I slutet av år 2005 hade Helsingfors sju
tjänster för allmänna intressebevakare, efter att två
nya tjänster inrättats sommaren 2005. BJO notera-
de denna ökning av resurserna som en positiv ut-
veckling. Under inspektionen av Helsingfors intres-
sebevakningsbyrå framgick det att inrättandet av de
två nya tjänsterna emellertid i praktiken inte hade nå-
gon avgörande betydelse för arbetssituationen, efter-
som den biträdande personalen inte ökade i motsva-

rande mån. Däremot hade antalet huvudmän fortsatt att öka. I slutet av år 2004 uppgick det redan till sammanlagt 2 697. Även om detta antal hade fördelats jämnt mellan de sju allmänna intressebevakarna skulle antalet huvudmän per intressebevakare fortfarande ha varit 385, vilket är betydligt mera än i de största städerna i genomsnitt.

En förutsättning för att den rekommendation (högst 150 huvudmän per intressebevakare) som inrikesministeriets samarbetsgrupp publicerade i slutet av 2005 skall kunna uppnås är att Helsingfors har 18 tjänster för allmänna intressebevakare. Enligt intressebevakningsbyråns och magistratens syn på saken (200 huvudmän per intressebevakare) skulle det förutsättas 14 tjänster, vilket innebär att behovet i varje fall är dubbelt större än det nuvarande antalet.

I samband med prövningen av klagomålet fick BJO ta del också av olika ekonomiska kalkyler och nyckeltal för produktionen av intressebevakningstjänster i Helsingfors stad. Klagomålet gällde i själva verket ursprungligen delvis påståendet att intressebevakningen i Helsingfors är vinstbringande. Detta innebar att en del av intäkterna från intressebevakningen, dvs. arvoden som uppbärs hos huvudmännen och ersättningarna som staten betalar, användes för finansiering av annat än intressebevakningstjänster. BJO konstaterade till denna del att frågan om intressebevakningen var vinst- eller förlustbringande inte hade någon avgörande betydelse från laglighetskontrollens synpunkt, eftersom staden måste tillhandahålla tillräckliga intressebevakningstjänster oberoende av om de kommunalekonomiska beräkningarna visar att verksamheten ger över- eller underskott.

De otillräckliga resurserna för intressebevakningen är emellertid ett problem som Helsingfors har gemensamt med flera andra kommuner i landet. I detta avseende kan inrikesministeriets rekommendationer om utvecklingen av intressebevakningen enligt BJO:s åsikt ge kommunerna och magistraterna riktlinjer för vad som kan anses vara en tillräcklig produktion av intressebevakningstjänster. Till följd av den kommunala självstyrelsen är sådana rekommendationer emellertid inte bindande för kommunerna. Enligt BJO:s åsikt kan situationen med beaktande av jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § inte anses vara tillfredsställande

om tillgången på allmänna intressebevakningstjänster är beroende av boningskommunen.

Enligt BJO:s åsikt är det skäl att allvarligt överväga möjligheten att lagstifta om saken, eftersom det skulle ha en avsevärd styrande effekt om relationstalet mellan antalet huvudmän samt antalet intressebevakare och biträdande personal fastställdes på lagnivå. Kommunerna skulle då redan på förhand kunna dimensionera resurserna för intressebevakningen. Maximiantalet huvudmän per intressebevakare kunde å andra sidan fastställas flexibelt med tanke på situationer där det finns risk för en tillfällig överskridning av det tillåtna maximiantalet. Enligt BJO:s åsikt är det skäl att närmare utveckla den tankegång som framförs i klagomålet.

Med stöd av det som anförs ovan meddelade BJO Helsingfors stadsstyrelse och Helsingfors magistrat sin uppfattning att de allmänna intressebevakningstjänsterna i Helsingfors för närvarande inte räcker för att tillvarata huvudmännens intressen på det sätt som förutsatts i lagen om förmyndarverksamhet. De intressebevakningstjänster som Helsingfors tillhandahåller kan sålunda inte anses vara tillräckliga på det sätt som avses i lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten.

BJO bad Helsingfors stadsstyrelse och Helsingfors magistrat senast 30.6.2006 meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits för att rätta till situationen.

Samtidigt gjorde BJO en framställning till justitieministeriet, som svarar för förmyndarverksamhetens innehåll och utveckling, och till inrikesministeriet, som svarar för den administrativa styrningen och utvecklingen av förmyndarmyndigheterna, om att ministerierna överväger möjligheten att lagstifta om antalet huvudmän i förhållande till antalet allmänna intressebevakare och biträdande personal, eller att ministerierna överväger något alternativt sätt att på lagnivå trygga kriterierna för en tillräcklig produktion av allmänna intressebevakningstjänster. BJO bad i detta syfte justitieministeriet och inrikesministeriet senast 30.6.2006 meddela vilka åtgärder beslutet eventuellt har föranlett.

BJO Jämskeläinens beslut 30.12.2005, dnr 1200/4/04* (föredragande Mikko Sarja)

SOCIALFÖRSÄKRING

Allmän översikt

Enligt grundlagen skall var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. (19 § 2 mom.). Socialförsäkringen utgör en del av det sociala trygghetssystemet och därmed avses sådan obligatorisk försäkring som enligt lag ordnats med tanke på de nämnda riskerna.

Detta avsnitt handlar om laglighetskontrollen i dessa ärenden, med undantag för frågor som gäller utkomstskydd för arbetslösa. Utkomstskyddet för arbetslösa behandlas särskilt i det avsnitt där också arbetskraftsförvaltningen och arbetarskyddsmyndigheternas förfarande behandlas, s. 233.

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 323 klagomål som gällde socialförsäkring och fyra ärenden som justitieombudsmannen prövat på eget initiativ. Antalet klagomål ökade med 16 % från föregående år. Andelen åtgärdsavgöranden, i detta fall anmärkningar samt meddelande av uppfattningar i klandrande och handledande syfte, var ca 17 %.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen ankommer socialförsäkringsärendena på JO *Paunio*. Huvudföredragande i denna grupp av ärenden var referendarieråd *Lea Haapkylä*.

IAKTTAGELSER OM SYSTEMET FÖR ÖVERKLAGANDE AV ÄRENDEN SOM GÄLLER SOCIAL TRYGGHET

I artikel 6 i den europeiska människorättskonventionen föreskrivs om rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol. Också grundlagen tryggar envars rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet samt rätten att bli hörd. Utifrån sina erfarenheter i samband med

laglighetskontrollen har JO gjort den bedömningen att dessa krav inte på bästa möjliga sätt uppfylls i fråga om socialförsäkringen. Rättskipnings- och överklagandesystemet för den sociala tryggheten har enligt JO:s uppfattning släpat efter den utveckling som under de senaste decennierna har skett i fråga om de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna samt i fråga om dessas rättskipning, även om systemet under de senaste åren har utvecklats i enlighet med de förslag som lagts fram av kommittén för ändringssökande i beslut om social trygghet. Besvärsnämnderna tillsätts numera av statsrådets allmänna sammanträde och de är från budgetekonomisk synpunkt fristående i förhållande de myndigheter och inrättningar vilkas beslut överklagas till nämnderna.

Ett särdrag i det sociala trygghetssystemet är att antalet ärenden som behandlas inom det uppgår till flera hundra tusen. Årligen behandlar försäkringsdomstolen över 10 000 av dessa ärenden. Eftersom kravet att medborgarna skall få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål är särskilt viktigt i ärenden som gäller social trygghet, innebär de nämnda särdragen att man inte kan ge avkall på dessa krav.

I allmänhet går det fort att få beslut i första instans och inte heller behandlingstiderna i besvärsnämnderna har varit långa i dessa ärenden, med undantag för prövningsnämnden. Försäkringsdomstolens behandlingstider är däremot så långa att de enligt JO:s åsikt utgör ett rättssäkerhetsproblem. Prövningsnämndens behandlingstider översteg under verksamhetsåret nio månader medan försäkringsdomstolens prövningstider översteg 13 månader. Rätten till en rättvis rättegång förverkligas enligt JO:s uppfattning sålunda inte så som grundlagen förutsätter. Hon har också uppmärksammat den omständigheten att från den persons synpunkt som ansöker om en social förmån är det fråga om behandlingen i dess helhet, dvs. från inlämnandet av ansökan till den sista besvärinstansens avgörande. Behandlingstiden kan sammanlagt uppgå till flera år. Statens ansvar för förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna bör sålunda enligt JO:s uppfattning bedömas utifrån den sammanlagda behandlingstiden.

Det sociala trygghetssystemet är förenat med vissa problem också när det gäller hörandet av parterna. Ett

sätt att förbättra parternas möjlighet att påverka rättegången är att ordna muntlig förhandling. Varje år ordnas endast några tiotal muntliga förhandlingar i försäkringsdomstolen och ett fåtal i besvärsnämnderna. Detta beror delvis på att muntlig förhandling för utredning av ett ärende hålls endast vid behov (förvaltningsprocesslagens 37 §). Försäkringsdomstolen skall hålla muntlig förhandling på begäran av en part. Begäran kan avslås endast under de förutsättningar som nämns i lagen (förvaltningsprocesslagens 38 §). Lagstiftningen kommer emellertid att ändras från början av år 2007, då muntlig förhandling åtminstone i besvärsnämnden för arbetspensionsärenden kommer att hållas i enlighet med förvaltningsprocesslagens 38 §.

JO anser det också vara viktigt att försäkringsanstalterna i första instans sköter sin utredningsskyldighet enligt förvaltningslagens 31 §. Hon har i olika sammanhang föreslagit att sökanden på förhand skall beredas tillfälle att yttra sig om de uppgifter och utredningar som ligger till grund för ett avgörande i sådana fall då beslutet förefaller bli negativt. Sökanden skulle sålunda redan i ett tidigt skede få veta på vilka grunder, inklusive sakkunnigläkarens motiverade utlåtande, ansökan inte kan godkännas. Sökande som fått avslag borde också systematiskt anvisas rehabilitering.

LAGLIGHETSKONTROLLEN I ÄRENDEN SOM GÄLLER SOCIAL TRYGGHET

En stor del av de klagomål i socialförsäkringsärenden som avgjordes under år 2005 gällde invalidpensioner, bostadsbidrag, dagpenning enligt sjukförsäkringslagen, läkemedelsersättningar, rehabilitering samt förmåner enligt lagen om olycksfallsförsäkring och folkpensionslagen. Under verksamhetsåret inkom också klagomål över studiestöd samt klagomål i ärenden som gällde ersättning enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst. Internationaliseringen har tillfört också den sociala tryggheten nya drag. Under verksamhetsåret inkom från personer som vistades utomlands och från personer som flyttade till Finland ett växande antal klagomål i ärenden som gällde social trygghet. I klagomålen kritiserades ofta den omständigheten att klaganden inte hade fått en förmån som han eller hon

ansåg sig vara berättigad till eller att en beviljad förmån inte var tillräckligt stor. Klagomål anfördes också över myndigheternas förfarande och över huvud taget ställdes krav på god förvaltning och rättsskipning.

Justitieombudsmannen kan i allmänhet inte befatta sig med innehållet i förmånsavgöranden. Av denna anledning måste justitieombudsmannen ofta i sina svar konstatera att en myndighet har avgjort ett ärende i enlighet med sin lagstadgade prövningsrätt samt anvisa klaganden att anlita ordinära rättsmedel. Av de skäl som anförts ovan är det i JO:s ställningstaganden fråga om myndigheternas och domstolarnas förfaranden. I ställningstagandena kritiseras framförallt förfarandets långsamhet, knapphändiga beslutsmotiveringar, försummelser av rådgivnings- och informationsskyldighet samt andra brister i rättssäkerheten. I det följande refereras ett antal exempel på sådana avgöranden.

Behandlingstider

I de klagomål som kommer in till JO kritiseras ofta långa behandlingstider. JO har därför i sina ställningstaganden uppmärksammat vikten av att ärenden behandlas utan dröjsmål. Vissa av Folkpensionsanstaltens byråer handlade enligt JO:s åsikt felaktigt när de inväntade en besvärsmyndighets avgörande innan de avgjorde fortsatta ansökningar (dnr 1770/4/04*, 2305/4/05 och 2889/4/05). Vid behandlingen av förmånsärenden hade det förekommit ogrundade dröjsmål vid inhämtande och överföring av utredningar (991/4/04, 1165/4/04, 1258/4/04, 1376/4/04 och 1658/4/04). Folkpensionsanstalten hade försummat att iaktta tidsfristen för vidarebefordran av en besvärsskrivelse till besvärsnämnden (432/4/04*). Behandlingen av ett bostadsbidragsärende drog oskäligt långt ut på tiden i ett ärende av den anledningen att Folkpensionsanstalten inte hade fått uppgifter om en utländsk pensionsanstalt (2692/4/03). JO kritiserade en av Folkpensionsanstaltens byråer också av den anledningen att en sökandes ansökan om läkemedelsersättning inte utan dröjsmål hade överförts till en arbetsplatskassa för behandling (1854/4/03*).

En klagande var tvungen att vänta på Ömsesidiga Försäkringsbolaget Fennias betalningsförbindelse för att

få vård, i ett fall 9 månader och i ett annat fall 6 månader. JO ansåg att väntetiderna var för långa (976/4/04). Hon kritiserade också Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Tapiola med anledning av att bolaget inte hade vidarebefordrat en besvärsskrivelse inom de tidsfrister som anges i lagen om pension för arbetstagare (528/2/04*). I ett klagomålsärende uppmärksammade JO en försäkringsdomare på att behandlingen av besvär inte i onödan får fördröjas till följd av att det konstaterats jäv i beslutssammansättningen. Sammanträdesdagarna skall bestämmas så att överklaganden kan behandlas utan dröjsmål (1135/4/04).

JO gav under verksamhetsåret sitt avgörande också i ett på eget initiativ prövat ärende som gällde behandlingstiderna inom Folkpensionsanstaltens försäkringsdistrikt i Helsingfors (2585/2/04*). JO hade nämligen på basis av sina iakttagelser i samband med klagomål och under inspektioner konstaterat att behandlingstiderna för ansökningar under 2000-talet hade förlängts på ett sätt som tidvis kunde äventyra förmånssökandenas rättsäkerhet.

Som orsak till förlängningen uppgav Folkpensionsanstalten den ökade arbetsmängden, de stora funktionella och tekniska förändringarna, i synnerhet införandet av det elektroniska dokumenthanteringssystemet (SAHA) samt bristen på sakkunnigläkare.

JO underströk i sitt avgörande Folkpensionsanstaltens ställning när det gäller tryggheten av den grundläggande försörjningen enligt grundlagens 19 § 2 mom. samt granskade behandlingen av förmånsansökningar från sökandenas synpunkt. Folkpensionsanstaltens beslut på förmånsansökningar har enligt JO:s åsikt en stor betydelse för sökandena eftersom det i dessa ärenden ofta är fråga om att bevilja förmåner antingen på grund av sjukdom, men eller lyte som försämrar hälsotillståndet eller på grund av andra speciella förhållanden. En sökande som har hamnat i en social risksituation kan få det svårt att klara sin ekonomi. JO framhöll därför i sitt avgörande att hon anser det vara av yttersta vikt att Folkpensionsanstalten behandlar förmånsärenden som berör den grundläggande försörjningen utan ogrundat dröjsmål, på det sätt som avses i grundlagens 21 § 1 mom. och förvaltningslagens 23 § 1 mom.

JO ansåg på basis av den utredning som hon fått att de genomsnittliga behandlingstiderna för förmånsansökningar i Helsingfors försäkringsdistrikt fram till början av 2004 delvis hade förlängts så mycket att Folkpensionsanstalten kunde anses ha försummat att behandla ansökningarna utan ogrundat dröjsmål. Folkpensionsanstalten hade enligt JO:s åsikt inte kunnat anvisa distriktet tillräckligt många förmånshandläggare och sakkunnigläkare för att avgörandena till alla delar skulle kunna ges inom en skälig tid. JO uppmärksammade också den omständigheten att de arbetsmätningssmetoder som Folkpensionsanstalten använder inte i tillräckligt utsträckning beaktar arbetsuppgifter som inte hör till den egentligen beslutsverksamheten.

Av den utredning som JO inhämtat framgick det emellertid att Folkpensionsanstalten under år 2004, tack vare den utjämning av arbetsmängderna som blivit möjlig genom SAHA-systemet, hade lyckats förhindra ytterligare förlängning av behandlingstiderna. Fram till början av år 2005 hade Folkpensionsanstalten dessutom jämnat ut arbetsmängderna genom att omfördela Helsingforsdistriktets ansökningar så att behandlingstiderna började bli kortare.

Eftersom behandlingstiderna utvecklats i en positiv riktning nöjde sig JO med att för kännedom meddela Folkpensionsanstalten sin uppfattning. Helsingfors försäkringsdistrikt hade emellertid inte i alla avseenden uppnått de mål som Folkpensionsanstalten uppställt för behandlingstiderna i hela landet. För att kunna följa upp utvecklingen bad JO sålunda anstalten i början av år 2006 inkomma med uppgifter om Helsingfors försäkringsdistrikts behandlingstider under hela år 2005. Av den utredning som Helsingfors försäkringsdistrikt överlämnade till justitieombudsmannen 17.1.2006 framgick att den positiva utvecklingen av behandlingstiderna hade fortsatt under hela år 2005. Inom de största förmånsgруппerna hade behandlingstiderna jämfört med föregående år förkortats enligt följande:

Förmån	2004	2005	FPA:smål-sättning
Allmänt bostadsbidrag	38,1 d.	24,3 d.	21–23 d.
Utkomstskydd för arbetslösa	12,7 d.	7,8 d.	6–8 d.
Sjukdagpenning	22,5 d.	14,1 d.	12–14 d.
Studiestöd	21,6 d.	16,4 d.	15–17 d.
Rehabilitering	54,2 d.	36,6 d.	30–32 d.
Handikappförmåner	79,5 d.	53,4 d.	43–45 d.

Övriga krav på en god förvaltning

De övriga garantierna för en rättvis rättegång och en god förvaltning gäller bl.a. sakliga och tillräckliga beslutsmotiveringar, myndigheternas omsorgsfullhet samt rådgivnings- och informationsskyldigheten.

JO uppmärksammade den omständigheten att beslutsmotiveringarna inte var tydliga i ett beslut av prövningsnämnden (149/4/03) och i vissa av Folkpensionsanstaltens beslut (2529/4/03, 1274/4/04* och 2549/4/04*). I ett antal klagomål kritiserades Folkpensionsanstalten för brister vid uppfyllandet av serviceprincipen. JO kritiserade Folkpensionsanstalten för att en sökande hade uppmanats att vända sig till Arbetskraftsbyrån och på så sätt säkra sitt utkomstskydd efter att rätten till dagpenning upphört (2999/4/03*).

JO uppmärksammade också den omständigheten att Folkpensionsanstalten skall beakta proportionalitets- och jämlikhetsprincipen när den ber om tilläggsutredning för att avgöra ett bostadsbidragsärende. En byrå hade inte i samband med den årliga granskningen av bostadsbidraget godkänt klagandens kontantkvitto på hyresbetalning utan krävt att klaganden skulle visa att hyran betalats via bank (298/4/04*). BJO Jämskeläinen ansåg att Folkpensionsanstalten handlade felaktigt när den underrättade en biträdande utmätningsman om en pensionstagares sammanlagda förmånsbelopp. Folkpensionsanstalten borde ha uppgett att beloppet innehöll också bostadsbidrag som inte får utmätas (1892/4/03*). BJO:s beslut refereras utförligare i av-

snittet utsökning och förfaranden vid betalningsoförmåga s. 167.

JO konstaterade att en god förvaltning förutsätter att Folkpensionsanstalten besvarar skriftliga förfrågningar och underrättar avsändaren om överföring av brev (1811/4/04). JO uppmärksammade också Ömsesidiga Försäkringsbolaget Fennia på att en förmånsansökan inte hade lett till beslut och inte heller till besväransvisning (976/4/04).

JO kritiserade också Statskontoret för att klaganden på grund av brister i lagstiftningen inte hade givits något överklagbart beslut om en änkas beräknade arbetspension. Enligt JO:s åsikt borde ärendet ha avgjorts så att lagen om statens pensioner tolkades positivt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Hon meddelade också för kännedom finansministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning och bad ministerierna meddela vilka åtgärder som vidtagits för att vederbörligen trygga ankans rätts-säkerhet. Ministerierna meddelade i sina utredningar att avsikten är att i den lag om pension för arbetstagar och i den lag om statens pensioner som träder i kraft 1.1.2007 ta in en uttrycklig bestämmelse om överklagande av beslut om beräknad änkepension. De i arbetspensionslagarna nämnda besvärnsnämnderna meddelade att de redan före lagändringarna skulle gå in för en tolkning som är positiv med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Statskontoret gav klaganden ett överklagbart beslut på det beräknade pensionsbeloppet (2766/4/03*).

JO kritiserade Folkpensionsanstalten för att den inte hade givit en klagande som flyttade utomlands ett överklagbart beslut om att inte bevilja honom blankett E 112. Enligt JO:s åsikt baserade Folkpensionsanstalten sitt beslut att inte bevilja blanketten på antagandet att klaganden ämnade uppsöka vård utomlands. En sådan bedömning av sökandens rättigheter innebär enligt JO:s åsikt prövning som sökanden vid behov måste kunna överklaga. Ett problem var i detta fall enligt JO:s åsikt också att det inte i sjukförsäkringslagen före 1.1.2005 fanns någon bestämmelse om Folkpensionsanstaltens uppgifter vid beviljande av blanketter. I den nya sjukförsäkringslagens 15 kap. 16 § ingår emellertid en bestämmelse som preciserar Folkpensionsanstaltens befogenheter och skyldigheter i ärenden av detta slag (1753/4/03*).

Inspektionsverksamhet

JO besökte också under verksamhetsåret några av Folkpensionsanstaltens byråer. Under inspektionerna behandlades liksom tidigare år de krav som den nya förvaltningslagen och språklagen samt över huvud taget en god förvaltning ställer. Bland de frågor som togs upp under inspektionerna kan nämnas behandlingstiderna för ansökningar, beslutsmotiveringarnas tydlighet och begriplighet samt kundbetjäning och rådgivning. JO intresserade sig också under verksamhetsåret för Folkpensionsanstaltens nya elektroniska dokumenthanteringssystem (SAHA). Under inspektionerna kunde det konstateras att SAHA-systemet efter vissa problem i inkörningsskedet har försnabbat och förenklat handläggningen av ansökningar. Utjämnningen av arbetsmängderna har haft en positiv inverkan på behandlingstiderna för förmånen. Också nivån på beslutsmotiveringarna har under de senaste åren blivit bättre, även om de fortfarande kan utvecklas.

JO bekantade sig också med Folkpensionsanstaltens studiestödcentral till vars uppgifter det bl.a. hör att fatta beslut om studiestöd, att sköta uppgifter i samband med betalningsrörelse, uppbörd och borgensansvar samt ärenden som har samband med måltidsstöd. Numera har man beredskap för den varje höst återkommande anhopningen av studiestödsansökningar tack vare utjämnningen av arbetsmängderna och de under de senaste åren förkortade behandlingstiderna.

Under inspektionen av Statskontoret bekantade sig JO med försäkringssektorn och konstaterade att de krav som den nya förvaltningslagen och en god förvaltning ställer också i övrigt beaktas i pensions- och olycksfallsärenden, i brottsskadeärenden samt i ärenden som gäller skador som ådragits i militärtjänst. JO intresserade sig vidare för behandlingstiderna i förmånsärenden och för motivering av ersättningsbeslut samt för Statskontorets arbete för utvecklande av välbefinnandet i arbetet.

Statskontorets Kaikuprogram är ett utvecklings- och serviceprogram för välbefinnande i arbetet som riktar sig till statliga ämbetsverk och inrättningar. Syftet med programmet är att införliva verksamheten för välbefinnandet i arbetet med ledningen och vardagen på ar-

betsplatsen. Statskontoret har utbildat 200 utvecklare för olika ämbetsverk och organisationer. Resultaten av Kaikuprojektet har varit uppmuntrade: antalet invalidpensioner som beviljats av Statskontoret har halverats på fem år. Också resultaten av arbetsförsök har varit goda i 80 % av fallen. Under inspektionen framgick det att de goda resultaten delvis är ett resultat av 20 års långsiktigt Kaikuarbete.

JO hade före inspektionen bekantat sig med Statskontorets behandlingstider samt med kvaliteten på beslutsmotiveringarna. Hon påtalade att motiveringarna till beslut i brottsskadeärenden och ärenden som gällde skador ådragna i militärtjänst var otillräckliga. Företrädare för Statskontoret meddelade att åtgärder kommer att vidtas för att förtydliga beslutsstrukturen och förbättra beslutsmotiveringarna i de nämnda ärendegrupperna.

Under inspektionen framgick det att anslaget för brottsskadeärenden varit otillräckligt i flera år. Följden är att de årliga anslagen för brottsskadeersättningar tar slut redan i början av hösten, vilket leder till förlängning av de genomsnittliga behandlingstiderna för ansökningarna. JO beslöt efter inspektionen be finansministeriet och justitieministeriet inkomma med en utredning om anslagen för brottsskador.

INSEKTIONER INOM SOCIALFÖRSÄKRINGEN 2005

Folkpensionsanstalten/ byrån vid Kampen i Helsingfors	10.3.2005
Folkpensionsanstalten/ byrån i Jyväskylä	5.4.2005
Folkpensionsanstalten/ Studiestödscentralen	5.4.2005
Folkpensionsanstalten/ byrån i Suolahti	6.4.2005
Statskontoret	29.11.2005

ARBETSKRAFTEN OCH UTKOMSTSKYDDET FÖR ARBETSLÖSA

Allmän översikt

Denna kategori av ärenden omfattar arbetskraftsförvaltningen, utkomstskyddet för arbetslösa, arbetarskyddet samt civiltjänstärenden. Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har BJO *Rautio* och från 1.10.2005 BJO *Lindstedt* under verksamhetsåret avgjort de ärenden som gäller arbetskraftsförvaltningen, utkomstskyddet för arbetslösa och arbetarskyddet. BJO *Jääskeläinen* har avgjort civiltjänstärendena till 30.9.2005 och därefter har BJO *Lindstedt* avgjort dessa ärenden. Huvudföredragande i denna ärendegrupp var under verksamhetsåret justitieombudsmannasekreterare *Kari Muukkonen*.

Av de ärenden som hör till denna kategori utgör utkomstskyddet för arbetslösa en del av socialförsäkringen. Klagomål som gäller andra ärenden än utkomstskydd behandlas på s. 228.

Utkomstskyddet för arbetslösa utgör en del av den grundläggande försörjningen som enligt grundlagens 19 § 2 mom. skall garanteras genom lag. När det gäller utkomstskyddet för arbetslösa är det således fråga om att tillgodose en lagstadgad grundläggande rättighet. Enligt grundlagens 109 § hör det till justitieombudsmannens uppgifter att övervaka att även denna grundläggande rättighet tillgodoses.

LAGSTIFTNING

En ny semesterlag trädde i kraft 1.4.2005. Lagen innebär bl.a. bättre semesterförmåner för visstidsanställda och deltidsanställda. Lagen tryggar också avlönad semester för alla samt förbättrar samordningen av arbete och familj. Lagändringar om sysselsättning och omställningsskydd trädde i kraft 1.7.2005. Genom en verksamhetsmodell för sysselsättning och omställningsskydd förbättras ställningen för ar-

betstagare som har sagts upp av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker.

Syftet med verksamhetsmodellen är att effektivisera samarbetet både på arbetsplatserna och med arbetskraftsmyndigheterna så att arbetstagare som har sagts upp av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker kan sysselsättas så snabbt som möjligt. Omställningsskyddet innebär t.ex. att den som har sagts upp får avlönad ledighet för att kunna söka ett nytt arbete samt att sysselsättningsprogram upprättas i samråd med arbetskraftsbyråerna. Enligt modellen beviljas också ett förhöjt utkomstskydd för den som deltar i åtgärder som avtalats i en sysselsättningsplan.

Arbetsmarknadsstödet reformerades i slutet av verksamhetsåret genom lagändringar som trädde i kraft 1.1.2006. Reformen innebar att stödet för långtidsarbetslösa i större utsträckning förenades med motpresstationer och att en s.k. aktiv period infördes. Arbetskraftsbyrån skall erbjuda arbetslösa som fått arbetsmarknadsstöd i minst 500 dagar arbete eller aktiva åtgärder. Syftet med att effektivisera systemet på detta sätt är att avbryta längre arbetslöshet genom att erbjuda bättre möjligheter till sysselsättning.

LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret avgjordes 125 klagomål som hörde till denna kategori av ärenden. Avgörandena föranledde åtgärder i 20 fall. Åtgärderna innebar oftast att en myndighet i handledande eller klandrande syfte meddelades justitieombudsmannens uppfattning eller uppmärksammades på något missförhållande som uppdagats till följd av ett klagomål. Under verksamhetsåret gavs också en myndighet en anmärkning.

De ärenden som behandlades gällde oftast bedömning av de krav som ställs på en god förvaltning och på förvaltningsprocessen. Det var t.ex. fråga om långa behandlingstider för ansökningar och överklaganden, bristfälliga motiveringar samt misstänkta försummelser av rådgivnings- och aktsamhetsskyldigheten.

Utkomstskyddet för arbetslösa

En stor del av klagomålen gällde i sista hand klagandens rätt till förmåner under arbetslöshet, närmast till dagpenning eller arbetsmarknadsstöd. Klagandena uttryckte i allmänhet sitt missnöje över att de förvägrats en förmån som de ansökt om. Missnöjet riktades såväl mot beslutsfattarna i första instans, dvs. Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna, som mot besvärinstanserna, dvs. arbetslöshetsnämnden och försäkringsdomstolen.

Justitieombudsmannen har emellertid i regel inte möjlighet att ingripa i avgörandenas materiella innehåll. Justitieombudsmannen kan inte ändra eller upphäva myndigheters eller domstolars beslut och inte heller ingripa i avgöranden som en myndighet har givit inom ramen för sin prövningsrätt. Justitieombudsmannen ingriper inte heller i ärenden som har överklagats men ännu inte avgjorts eller i ärenden som fortfarande kan överklagas.

I en stor del av de klagomål (ca 30 %) som under verksamhetsåret inkom i denna kategori konstaterades faktorer som begränsade justitieombudsmannens behörighet. I vissa fall hade klagomålet redan anförts i det skedet då Arbetskraftsbyrån eller Arbetskraftskommissionen gett sitt Arbetskraftspolitiska utlåtande om huruvida personen i fråga var berättigad till en förmån. Ett Arbetskraftspolitiskt utlåtande kan inte överklagas. Ändring kan sökas först i det beslut som fattas av Arbetslöshetskassan eller Folkpensionsanstalten.

Det verkar vara relativt vanligt att de som ansöker om utkomstskydd för arbetslösa inte känner till systemet, utan skriver till justitieombudsmannen efter att de har fått ett negativt utlåtande. Det Arbetskraftspolitiska utlåtande som ges i ett ärende som gäller utkomstskydd för arbetslösa är av stor betydelse för sökanden, eftersom arbetslöshetskassorna och Folkpensionsanstalten är bundna av utlåtandet när de avgör förmånsfrågan. Därför är det viktigt att Arbetskraftsbyråerna och Arbetskraftskommissionerna förfar korrekt då de ger sådana utlåtanden och att sökandena uppfattar förfarandet som opartiskt och rättvist.

Också under verksamhetsåret 2005 uppmärksammades behandlingstiderna för ansökningar om utkomst-

skydd samt behandlingstiderna för överklaganden. Den sammanlagda behandlingstiden i ett ärende kan bli oskäligt lång särskilt i sådana fall då en person vill överklaga ett beslut trots att det inte kunnat konstateras ogrundat dröjsmål vid behandlingen i enskild myndighet eller domstol.

I ett ärende (dnr 3431/4/04) hade Folkpensionsanstaltens försäkringsdistrikts behandling av en dagpenningansökan tagit något över två månader i anspråk. BJO Rautio ansåg att behandlingen av ansökan från klagandens synpunkt hade varit oskäligt långsam. BJO meddelade försäkringsdistriktet sin uppfattning för kännedom. Det var fråga om tidsfristen för ett Arbetskraftspolitiskt utlåtande i ett ärende (2747/4/04) där Arbetskraftskommissionen inte hade gett sitt utlåtande inom stadgad tid, dvs. 30 dagar från det att klaganden besvarat en begäran om yttrande. Det var också fråga om hur tidsfristen 30 dagar skall räknas. BJO Rautio uppmärksammade Arbetskraftskommissionen på att Arbetskraftspolitiska utlåtanden skall ges inom tidsfristen.

I ett klagomål (40/4/04*) var det fråga om rådgivningen till en klient i ett fall där Folkpensionsanstalten hade givit ett felaktigt råd om rätten till arbetsmarknadsstöd. Fallet refereras närmare på s. 235.

I ett avgörande (379/4/04*) ansåg BJO Rautio att en Arbetskraftsbyrå hade handlat felaktigt då det inte hade registrerats i Arbetskraftsförvaltningens databas att klaganden hade förnyat sin arbetsansökan. Felet hade sedermera rättats. Det var fråga om en Arbetskraftsbyrås omsorgsfullhet vid behandlingen också i ett annat ärende (751/4/04). Enligt avgörandet hade klaganden förnyat sin arbetsansökan på det sätt som Arbetskraftsbyrån uppgav. Ansökan hade emellertid avbrutits och Arbetskraftsbyrån hade gett ett Arbetskraftspolitiskt utlåtande på den grunden att klagandens ansökan inte var i kraft. Arbetskraftsbyrån hade rättat sitt felaktiga utlåtande redan följande dag. BJO Rautio uppmärksammade i båda fallen Arbetskraftsbyrån på vikten av omsorgsfullhet.

Det var fråga om omsorgsfull behandling också i ett ärende (864/4/04*) där en Arbetslöshetskassa inte vederbörligen hade beaktat för klaganden relevanta uppgifter som kassan hade tillgång till innan den fattade

ett positivt förmånsbeslut. Följden var att en förmån betalades ut grundlöst och sedermera återkrävdes. BJO Rautio uppmärksammade arbetslöshetskassan på vikten av en omsorgsfull behandling av förmånsärenden.

Övriga ärenden

Avgörandena om den övriga arbetskraftsförvaltningen gällde utöver arbetskraftsbyråer även arbetskrafts- och näringscentraler samt arbetarskyddsdistrikt. Ett vanligt tema i klagomålen var kritiken mot arbetskraftsbyråernas åtgärder för att sysselsätta arbetslösa arbetssökande. Missnöje riktades mot allt från tjänstemännens uppträdande till att klaganden inte ansett sig ha blivit erbjuden lämpligt arbete eller lämplig utbildning. I största delen av avgöranden kunde biträdande justitieombudsmannen inte konstatera några lagstridigheter eller försummelser.

Det var fråga om beredningen av ett utlåtande om arbetstillstånd i ett ärende (543/4/03) där det enligt BJO Rautios avgörande skulle ha varit skäl att kontrollera de uppgifter som i ansökan om arbetstillstånd framfördes om lönen och naturaförmånerna, till den del som i ansökan bl.a. i strid med inkomstskattelagen uppgavs att hälsovård var en skattepliktig personalförmån. BJO uppmärksammade arbetskraftsbyrån på de allmänna principerna för en omsorgsfull utredning av ärenden. Det var fråga om en arbetskraftsbyrås förfarande i ett ärende som gällde utlåtande om arbetstillstånd också i ett annat klagomål (2961/4/03*). BJO meddelade för kännedom arbetskraftsbyrån sin uppfattning om dess befogenheter och om hur tillgången på arbetskraft skall utredas.

Det var fråga om skyddet för privatlivet i ett ärende (2901/2/04*) som gällde personer som ansökte om att bli antagna till arbetskraftspolitisk utbildning. BJO Rautio ansåg att en arbetskraftsbyrå hade handlat felaktigt i ärendet. De som ansökte om att bli antagna till arbetskraftspolitisk utbildning hade fått sådana frågor om sina familjeförhållanden som omfattades av skyddet för privatlivet.

Enligt BJO Rautios avgörande (1710/4/04) kunde en arbetskrafts- och näringscentral sammanlagda be-

handlingstid för en ansökan om betalningslättnad enligt lönegarantilagen anses vara i längsta laget. BJO meddelade centralen sin uppfattning om saken. I ett annat ärende (3481/4/04) var det fråga om två vid en arbetskrafts- och näringscentral anställda tjänstemäns förfarande. Enligt BJO Rautio hade tjänstemännen inte på det sätt som en god förvaltning förutsätter skriftligen besvarat en klagandes skrivelser till arbetskraftsbyrån.

BJO Rautio uppmärksammade i ett avgörande (2363/4/04) ett arbetskraftsdistrikt på dess skyldighet att övervaka iakttagandet av arbetsavtalslagen också i ett ärende som gällde återanställning av en arbetstagare. BJO Rautio uppmärksammade i ett ärende (3469/4/04) ett arbetskraftsdistrikt på att god förvaltningssed hade förutsatt att en till distriktet inkommen skriftlig anmälan om osakligt bemötande besvarades skriftligen. Enligt BJO Rautios avgörande (3025/4/03) hade ett arbetarskyddsdistrikts inspektör givit utlåtande i ett uppsägningsärende utan att ha tillgång till arbetsavtalet i fråga. BJO uppmärksammade för framtiden inspektören på vikten av en omsorgsfull behandling av ärenden.

I avsnittet om försvarsförvaltningen (s. 181) behandlas ett fall där hälsouppgifter om civiltjänstgörare överlämnats till försvarsmakten.

Avgöranden

FELAKTIG RÅDGIVNING I ETT ÄRENDE OM ARBETSMARKNADSSTÖD

En klagande uppgav att han på grund av Folkpensionsanstaltens och en arbetskraftsbyrås felaktiga råd inte hade fått arbetslöshetsförmåner som tillkom honom. Enligt klaganden hade Folkpensionsanstalten meddelat att han inte hade rätt till några som helst arbetslöshetsförmåner eftersom hans maka fick pension. Klaganden hade inte ansökt om någon förmån före år 2003 eftersom han både 2001 och 2003 hade fått beskedet att han inte hade rätt till arbetsmarknadsstöd på grund av makans inkomster. BJO Rautio konstaterade som sitt ställningstagande bl.a. följande.

Enligt den lag om arbetsmarknadsstöd som gällde till utgången av 2002 förutsattes inget behov av ekonomiskt stöd när det var fråga om en person som fyllt 55 år och som när han blev arbetslös uppfyllde arbetsvillkoren i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Av utredningarna framgick att klaganden hade varit berättigad till arbetsmarknadsstöd utan behovsprövning redan år 1998 då han fyllde 55 år (23.1.1998), förutsatt att han uppfyllde arbetsvillkoret. Detta villkor hade han uppfyllt sedan år 1993. Den i grundlagens 21 § tryggade rätten till en god förvaltning omfattar serviceprincipen inklusive rådgivning. En myndighet skall vid behov ge en part och också andra personer råd om hur de kan väcka ett ärende inom myndighetens verksamhetsområde och vilka åtgärder de skall vidta med avseende på behandlingen.

Den omständigheten att klaganden uppfyllde ålderskriteriet hade man i och för sig utan besvär kunnat kontrollera i handlingarna, medan detta inte nödvändigtvis var fallet i fråga om arbetsvillkoret. Om det inte finns fullständigt säkra uppgifter om att en person har rätt till en förmån skall myndigheten råda denne att ansöka om förmånen. Därefter skall myndigheten inhämta de nödvändiga utredningarna och efter vederbörlig behandling fatta ett överklagbart beslut.

Klaganden hade enligt BJO:s bedömning på basis av bristfälliga utredningar givits råd om hans eventuella rätt till den lagstadgade förmånen, åtminstone för åren 2001 och 2003 eventuellt också tidigare. Detta hade i praktiken lett till att klaganden inte haft någon möjlighet att över huvud taget få frågan om sin rätt till arbetsmarknadsstöd behandlad av en behörig myndighet och inte heller att få ett beslut om sina rättigheter prövat av en domstol.

Folkpensionsanstalten hade vidare åtminstone delvis på felaktiga grunder 28.10.2003 beslutat avslå klagandens ansökan om arbetsmarknadsstöd. Ansökan hade nämligen delvis avslagits på den grunden att klaganden inte på begäran inkommit bl.a. med inkomstuppgifter som hade betydelse för behovsprövningen av förmånen, trots att han då redan hade fyllt 55 år. Detta innebar att t.ex. makans inkomster inte över huvud taget borde ha haft någon betydelse för saken.

Ärendet hade sedermera med anledning av klagomålet behandlats på nytt och beslutet hade rättats till förmån för klaganden. Trots rättelsen kvarstod det faktum att klaganden inte hade fått de nämnda förmånerna i rätt tid.

Folkpensionsanstaltens förfarande var som helhet betraktat synnerligen klandervärt och BJO gav därför Folkpensionsanstaltens lokalbyrå en anmärkning.

Arbetskraftsbyrån hade dessutom i strid med god förvaltningssed försummat att ge klaganden tillräckliga råd och anvisningar i ärendet. BJO uppmärksammade Arbetskraftsbyrån på de krav som följer av god förvaltningssed när det gäller rådgivning till klienter.

BJO Rautios beslut 3.6.2005, dnr 40/4/04*
(föredragande Mikko Sarja)

ALLMÄNNA KOMMUNÄRENDEN

Allmän översikt

Under rubriken allmänna kommunärenden statistikförs närmast ärenden som gäller kommunernas och samkommunernas allmänna förvaltning samt kommunalt beslutsfattande och förvaltningsförfarande. Klagomål som gäller kommunala social-, hälsovårds-, undervisnings-, förmyndar- och miljömyndigheters verksamhet statistikförs däremot i allmänhet under respektive kategori av ärenden. Gränsdragningen är emellertid flexibel. Om ett klagomål t.ex. uttryckligen gäller en fråga som hör samman med den kommunala självstyrelsen kan det ha statistikförts som ett kommunärende, trots att klagomålet har riktats mot en myndighet inom ett visst specialområde. Under verksamhetsåret avgjordes de ärenden som hör till denna kategori av BJO *Jäskeläinen*. Huvudföredragande var justitieombudsman-nasekreterare *Ulla-Maija Lindström*.

KOMMUNALFÖRVALTNINGENS GRUNDER

I 121 § i grundlagen finns bestämmelser om kommunal självstyrelse. Enligt paragrafens 1 mom. är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt 2 mom. skall bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Enligt 3 mom. har kommunerna beskattningsrätt.

Den kommunala självstyrelse som garanteras i grundlagen innebär att kommunmedlemmarna själva har rätt att besluta om förvaltningen och ekonomin i sin kommun. Principen om självstyrelse för kommunens invånare innebär att kommunen själv skall kunna fatta beslut om vilka uppgifter den med stöd av sin självstyrelse åtar sig att sköta och att uppgifter annars kan anförtros kommunen endast med stöd av lag. Kommunalförvaltningen utgör en del av den offentliga maktutövningen, vilken också är bunden av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. i grundlagen.

Kommunallagen som trädde i kraft år 1995 innehåller grundläggande bestämmelser om kommunalförvaltningens allmänna organisationsform. Genom lagen utökades kommunernas handlingsfrihet. Enligt lagen får kommunerna själva fatta beslut om hur de ordnar sin förvaltning och sköter sina uppgifter. Samtidigt har den statliga tillsynen över kommunerna reducerats. Lagen innehåller också mer detaljerade bestämmelser än tidigare om kommunmedlemmarnas möjligheter att delta i och påverka det kommunala beslutsfattandet.

En proposition angående ändring av kommunallagen är under beredning vid inrikesministeriet. De ändringar som föreslagits gäller den s.k. borgmästarmodellen, de förtroendevaldas rätt att få ledighet från sitt arbete samt stödande av fullmäktigegruppernas verksamhet. Genom dessa ändringar strävar man efter att stärka det politiska ledarskapet i kommunerna. Dessutom föreslås ändringar i den reglering som gäller rätten att ta ärenden till behandling och i kommunallagens bestämmelser angående planering och beslutsfattande i fråga om åtgärder som tryggar balansen i den kommunala ekonomin samt angående uppföljning av hur åtgärderna genomförs. Syftet med det sistnämnda ändringsförslaget är att förtydliga tillämpningen av de bestämmelser som gäller balansen i den kommunala ekonomin och att öka bindningen till en stabil kommunalekonomi inom beslutsfattandet.

I lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) som trädde i kraft 1.11.2003 finns heltäckande bestämmelser om tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om tjänsteförhållandets början, förändringar i tjänsteförhållandet, permittering och tjänsteförhållandets upphörande. Inom kommunalförvaltningen iakttas också förvaltningslagen (434/2003) som trädde i kraft 1.1.2004. Förvaltningslagen är en allmän lag som gäller all förvaltning. I den regleras grunderna för god förvaltning och förfarandet i förvaltningsärenden. Inom kommunalförvaltningen iakttas dessutom lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) som trädde i kraft 1.12.1999, om inte något annat föreskrivs särskilt. Bestämmelserna i lagen om likabehandling (21/2004) som trädde i kraft i början av februari 2004 ställer också krav på det kommunala beslutsfattandet.

KOMMUN- OCH SERVICE- STRUKTURREFORMEN

Projektet för en reform av kommun- och servicestrukturen inleddes i maj 2005 och löper under perioden 1.5.2005–31.5.2006. Målet är att de tjänster som kommunerna ansvarar för ska vila på ett så starkt strukturellt och ekonomiskt underlag att kommunerna kan tillhandahålla tjänsterna också i framtiden. Inom projektet har man bl.a. till uppgift att utvärdera och lägga fram förslag till ändamålsenliga ansvarsområden när det gäller skötseln av lagstadgade kommunala tjänster och frivilliga kommunala tjänsteåtaganden. Inom projektet riktas intresse mot förändringar i kommunindelningen och kommunövergripande samarbete på alla nivåer, alltifrån kommunal nivå till nationell nivå.

Inrikesministeriet tillsatte 13.10.2005 en lagstiftningsarbetsgrupp för kommun- och servicestrukturreformprojektet. Arbetsgruppens mandatperiod är 13.10.2005–31.12.2006. Arbetsgruppen har bl.a. till uppgift att göra en allmän kartläggning av de behov av lagändringar som föranleds av de olika modellerna för kommun- och servicestrukturreformen.

Enligt tidtabellen för kommun- och servicestrukturreformprojektet hade arbetsgruppen till uppgift att senast 31.12.2005 lägga fram förslag om vilka uppgifter som kan överföras från kommunerna till staten och redogöra för vilka konsekvenser överföringen har för de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunerna. Arbetsgruppen skall senast i maj 2006 lägga fram förslag gällande ansvaret för tillhandahållande av service och sättet för serviceproduktionen. I maj-juni 2006 fattar statsrådet beslut om den framtida finansierings-, organisations- och produktionsstrukturen för tjänsterna och slår fast riktlinjerna för eventuella behov av ändringar i kommunindelningslagen. Riktlinjerna för lagstiftningen behandlas i riksdagen under år 2006. Lagändringarna avses träda i kraft från och med år 2007.

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN I ALLMÄNNA KOMMUNÄRENDEN

Under verksamhetsåret avgjordes 105 klagomål som gällde kommunala ärenden. I 10 av dessa ärenden hade BJO anledning att ge kritik eller vidta andra åtgärder. BJO meddelade i alla åtgärdsavgöranden sin uppfattning med anledning av kommunens felaktiga förfarande. Antalet avgjorda klagomål var mindre än året innan (120), då även åtgärdsavgörandena var fler till antalet (25).

Den part som är missnöjd med en kommunal myndighets beslut har, liksom varje kommunmedlem, möjlighet att anföra kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen. Besvären föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. Kommunalbesvär kan anföras över laglighetsfrågor. Principen om kommunal självstyrelse, tillgodosedandet av kommunmedlemmarnas övervakningsmöjligheter samt inskränkningen av de statliga myndigheternas tillsyn ger det kommunala besvärssystemet drag som i vissa avseenden avviker från förvaltningsbesvär. Till dessa särdrag hör den omfattande besvärsrätten, de avgränsade 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 kommunstyrelsen vägrar verkställa kommunfullmäktiges beslut och kommunfullmäktige vidhåller beslutet, skall kommunstyrelsen låta förvaltningsdomstolen avgöra om det finns hinder för verkställigheten.

I 8 § i kommunallagen finns bestämmelser om förhållandet mellan staten och kommunen. Enligt paragrafens 1 mom. följer inrikesministeriet allmänt kommunernas verksamhet och ekonomi samt ser till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. Enligt 2 mom. kan länsstyrelsen med anledning av klagomål undersöka om kommunen iakttar gällande lagar.

Den laglighetsövervakning som justitieombudsmannen utövar med stöd av 109 § i grundlagen utgör ett

komplement till rättsskydds- och övervakningssystemet inom kommunalförvaltningen, vilket grundar sig på kommunallagen och vidmakthålls av kommuninvånarna och de kommunala organen.

I flera klagomål riktades närmast med hänvisning till ändamålsenlighetsskäl kritik mot beslut som fattats av kommunala organ. Justitieombudsmannen kan dock inte inom ramen för sin laglighetsövervakning befatta sig med beslut som kommunala organ fattat med stöd av sin prövningsrätt. Den kommunala representativa demokratin innebär att ansvaret för ändamålsenligheten av de kommunala organens beslut gentemot kommuninvånarna bärs av de förtroendevalda. Justitieombudsmannen kan inte heller ändra eller upphäva beslut som fattats av kommunala organ. För att erhålla ändring i dessa beslut bör man i första hand utnyttja de metoder för ändringssökande som föreskrivs i kommunallagen.

I vissa fall väckte samarbetet kommunerna emellan och de kommunala organens beredning av beslut gällande kommunsammanslagningar misstroende hos klagandena. Då det emellertid kunde konstateras att fullmäktige, som utövar den högsta beslutandemakten i kommunen, hade fattat sitt beslut om fortsatt beredning av kommunsamarbetet på basis av kommunstyrelsens beredning och fullmäktige därvid hade bedömt att det funnits tillgång till tillräckligt och adekvat material som grund för beslutsfattandet, fanns det inte anledning att misstänka sådant lagstridigt eller felaktigt förfarande som avsågs i klagoskriften.

Då en kommun sköter uppgifter som ålagts den i en speciallag eller som kommunen själv åtagit sig, skall kommunen sköta dessa uppgifter i enlighet med lag och med iakttagande av principen om god förvaltning. Det dröjde ända till 18.6.2003 innan Helsingfors stadsfullmäktige fattade beslut om att ändra taxastrukturen för Helsingfors Vatten så att den skulle överensstämma med principerna i lagen om vattentjänster som trätt i kraft 1.3.2001. Helsingfors stads tekniska nämnd fattade å sin sida först 10.4.2004 beslut om de nya avgifterna på basis av stadsfullmäktiges beslut. De avgifter som grundar sig på den taxastruktur som anges i lagen om vattentjänster trädde slutligen i kraft i Helsingfors 1.1.2005, dvs. nästan fyra år efter att lagen om vattentjänster trätt i kraft. Enligt 23 § i kommunallagen

ansvarar kommunstyrelsen för kommunens förvaltning och ekonomi samt för beredningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut och för tillsynen över beslutens laglighet. Enligt BJO:s uppfattning borde Helsingfors stadsstyrelse ha sett till att besluten om ändring av taxastrukturen och avgifterna så att de överensstämmer med den nya lagen om vattentjänster skulle ha fattats snabbare än vad som var fallet (2592/2/03*).

I ett beslut konstaterade BJO att kommunen enligt hans uppfattning klart och tydligt skall informera om vilka tjänster den inom ramen för sitt särskilda kompetensområde har förbundit sig att tillhandahålla. Denna skyldighet är särskilt accentuerad då det är fråga om tjänster som riktar sig till barn. Det får inte uppkomma oklarhet angående omfattningen av skoltransporten för små barn. Detta kan nämligen äventyra säkerheten för ett barn som är berättigat till tjänsten på grund av att barnets förälder inte har kunnat bereda sig på en viss situation. Klaganden hade med stöd av sitt avtal med taxichauffören antagit att transporten också innebar ombesörjande av att barnet tryggt kommer hem. Klagandens barn, som precis hade börjat i grundskolan, hade två gånger blivit ensam på hemmets gård då barnet inte hade kunnat öppna hemdörren.

BJO betonade att en serviceproducent som förbinder sig att tillhandahålla särskild service för barn inte får avsluta sitt uppdrag utan att barnets förälder uttryckligen informerats om saken. Han påminde om att kommunen vid skötseln av lagstadgade uppgifter ansvarar för att uppgifterna utförs på ett behörigt sätt och att barn inte får utsättas för fara på grund av försumelse från kommunens eller serviceproducentens sida. I det aktuella fallet hade det dock inte uppdagats att bildningsväsendet i Anjalankoski stad skulle ha haft vetskap om det avtal som klaganden hade ingått med taxichauffören. Därför föranledde saken inte andra åtgärder än att BJO delgav stadens utbildningsnämnd sin ovan angivna allmänna uppfattning (2665/4/03).

I flera klagomålsärenden aktualiserades kraven på god förvaltning inom det kommunala beslutsfattandet. I de beslut som fattades med anledning av klagomålen fästes uppmärksamhet vid de kommunala organens skyldighet att behandla ärendena på ett behörigt sätt och utan dröjsmål.

I ett fall hade man inte på ett behörigt sätt eller utan oskäligt dröjsmål svarat på klagandens meddelanden gällande ett ersättningsyrkande. Ersättningsyrkandet hade inte heller vidarebefordrats till den behöriga instansen vid staden för avgörande. BJO påminde Närpes kommunstyrelse om att var och en enligt 21 § i grundlagen har rätt att på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet. BJO påminde också om myndigheternas skyldighet att ge service och rådgivning, vilket enligt 7 och 8 § i förvaltningslagen hör till grunderna för god förvaltning (dnr 1938/4/04). Tekniska nämnden vid Kervo stad hade också handlat felaktigt då man inte utredde huruvida klagandens skrivelse som var riktad till nämnden var avsedd som ett rättelseyrkande och då man inte på ett behörigt sätt hade svarat på klagandens förfrågningar angående ärendets beredning (1077/4/04).

En klagande riktade kritik mot förfarandet vid socialväsendet i Harjavalta stad, då de handlingar som socialväsendet återsänt till klaganden innefattade handlingar som gällde en annan kund. Stadens socialväsande konstaterade i sin utredning till BJO att det var fråga om ett mänskligt misstag vid postningen inom socialväsendet. Ärendet hade diskuterats och man hade samtidigt uppmanat till noggrannhet vid hanteringen av kundernas handlingar. Därför nöjde sig BJO med att för framtiden uppmärksamma socialväsendet på vikten av att noggrannhet iakttas vid hanteringen av handlingar och på att det är särskilt viktigt att man säkerställer att sekretessbelagda klientuppgifter inte utlämnas till utomstående eller ges till utomstående för påseende eller användning (1961/4/04).

Principen om hörande av parterna aktualiserades ofta i klagomålsärendena. Ett exempel på ett sådant klagomål är det fall där kommunstyrelsen i Kaustby i slutet av år 2003 gav en kommunal tjänsteinnehavare en anmärkning med anledning av att denne försummat att verkställa ett av kommunstyrelsens beslut. Enligt den utredning som erhöles hade man inte ansett det påkallat att höra klaganden innan anmärkningen gavs, eftersom det inte var fråga om en lagstadgad disciplinär åtgärd utan om en lindrigare arbetsledningsåtgärd.

BJO Jääskeläinen konstaterade att givandet av en anmärkning är en administrativ åtgärd som hör till för-

mannens allmänna arbetslednings- och övervakningsbehörighet och som inte regleras i några procedurbestämmelser i lag. En anmärkning kan ges antingen skriftligen eller muntligen. Förmannen skall beakta tjänsteinnehavarens ställning och de uppgifter som hör samman därmed och i varje enskilt fall bedöma vilket förfarande som överensstämmer med god förvaltning. Om det ges en skriftlig anmärkning, borde man enligt BJO:s uppfattning i det kommunala organets beslut konstatera att det inte är fråga om en sådan varning som avses i 35 § 3 mom. i den gällande lagen om kommunala tjänsteinnehavare och som avsågs i 45 § 2 mom. 2 punkten i kommunallagen, vilken var gällande vid den aktuella tidpunkten.

Eftersom det inte är möjligt att söka ändring i ett beslut om en skriftlig anmärkning, accentueras behovet av att också höra tjänsteinnehavaren innan anmärkningen ges, fastän lagen inte uttryckligen förutsätter det. BJO ansåg att kommunstyrelsen i Kaustby inte hade handlat lagstridigt då klaganden hade getts en skriftlig anmärkning. BJO uppmärksammade dock kommunstyrelsen på sin ovan angivna uppfattning (1500/4/04).

Den kommunala parkeringsövervakningen och flyttningen av fordon har gett upphov till ett stort antal klagomål. Lagen om parkeringsbot innehåller föreskrifter om betalningsuppmaningar och parkeringsböter samt om ändringssökande. I sina svar har BJO Jääskeläinen redogjort för de tillämpliga lagbestämmelserna och informerat om möjligheten att hos förvaltningsdomstolen anföra besvär över det beslut som en parkeringsövervakare ger med anledning av en protest. I ett svar till en klagande fäste BJO uppmärksamhet vid parkeringsövervakarens skyldighet att motivera det beslut som fattas med anledning av en protest. Eftersom det emellertid inte kunde konstateras något allmänt felaktigt förfarande hos parkeringsövervakaren i Tammerfors och eftersom förvaltningsdomstolen i sitt beslut redan hade prövat den bristfälliga motiveringen av parkeringsövervakarens beslut, föranledde ärendet inte några vidare åtgärder från BJO:s sida (1194/4/04).

Besvärssärendena hade under våren 2004 hopat sig vid fordonsflyttningssenheten vid Helsingfors stads byggnadskontor på grund av sjukdom och uppsägningar bland personalen. I det besvärssärende som gällde en

klagande hade byggnadskontoret inte tillställt Helsingfors förvaltningsdomstol sitt utlåtande inom den utsatta fristen och förvaltningsdomstolen hade två gånger försökt påskynda saken. I sin utredning till BJO beklagade byggnadskontoret att utlåtandet dröjt och uppgav att personalbristen snart skulle vara åtgärdad. BJO uppmärksammade för framtiden byggnadskontoret på att en myndighet skall ordna sin verksamhet så att de frister som utsätts av en domstol kan iakttas (2201/4/05).

Avgöranden

UTÖVANDE AV PRÖVNINGS- RÄTTEN VID UTDELNINGEN AV KULTURBIDRAG

Då bildningsnämnden i Mörskom kommun i april 2003 behandlade utdelningen av kulturbidrag till lokala föreningar beslutade nämnden att lämna en förening utan bidrag. Detta beslut avvek från det utdelningsförslag som uppgjorts av fritidssekreteraren som föredrog ärendet. De övriga föreningar som ansökt om bidrag beviljades bidraget. Den nämnda föreningen hade under hösten 2002 föreslagit att en gammal andelshandelsbyggnad i kommunens centralort, för vilken det redan beviljats rivningslov, skulle skyddas med stöd av byggnadsskyddslagen.

Enligt klagomålet hade nämnden förvägrat föreningen kulturbidrag på grund av de åsikter föreningen framfört i "hustvisten" och föreningen hade försatts i en ojämlig ställning i förhållande till de övriga sökandena. Efter att föreningen sökt rättelse hos nämnden beslutade nämnden i juni 2003 rätta sitt beslut och bevilja föreningen ett bidrag på 300 euro. Föredraganden hade i sitt tidigare utdelningsförslag föreslagit att föreningen skulle beviljas 500 euro. BJO Jämskeläinen konstaterade följande i sitt ställningstagande.

Beslutets motivering

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Behandlingens offentlighet samt rätten att bli hörd, att få ett motiverat beslut och att söka ändring tryggas i lag, i likhet med de övriga garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning. Vid behandlingen av det kulturbidragsärendet som avsågs i klagomålet var lagen om förvaltningsförfarande gällande. I dess 24 § fanns bestämmelser om motivering av beslut. (Lagen om förvaltningsförfarande har sedermera upphävts genom förvaltningslagen som trädde i kraft 1.1.2004.)

Vid bildningsnämndens sammanträde beslutade nämnden i avvikelse från föredragandens förslag att den nämnda föreningen inte skulle beviljas något bidrag år 2003. Fritidssekreteraren hade med stöd av de utdelningsgrunder som framgick av föredragningslistan föreslagit att föreningarna skulle beviljas de bidragssummor som nämndes på föredragningslistan.

Bildningsnämnden hade inte framfört någon motivering till sitt beslut att avvika från förslaget och våga bevilja den nämnda föreningen bidrag. BJO ansåg att det inte förelåg sådana skäl för att utelämnas beslutets motivering som avsågs i 24 § 2 mom. i lagen om förvaltningsförfarande. Bildningsnämnden hade således handlat i strid med 24 § i lagen om förvaltningsförfarande eftersom beslutet inte innehöll någon motivering till att bidraget inte hade beviljats.

Utövande av prövningsrätten

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Denna allmänna jämlikhetsbestämmelse innefattar ett förbud mot godtycke och ett krav på likvärdig behandling i likvärdiga situationer. Myndigheterna skall tillämpa lagen objektivt, utan att göra någon annan åtskillnad mellan personer än vad som föreskrivs i lag. Jämlikhetsbestämmelsen skall iakttas i all myndighetsverksamhet och i all utövning av offentlig makt. Den allmänna jämlikhetsbestämmelsen kompletteras av diskrimineringsförbudet i paragrafens 2 mom. En-

ligt detta förbud får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

I det beslutsfattande som sker inom förvaltningen bör också rättsprinciperna inom förvaltningen beaktas såsom faktorer som begränsar myndigheternas prövningsrätt. Innan förvaltningslagen trädde i kraft 1.1.2004 grundade sig iakttagandet av dessa allmänna förvaltningsrättsliga principer närmast på rättslitteraturen och rättspraxis. Rättsprinciperna inom förvaltningen regleras för närvarande i 6 § i förvaltningslagen. Det kulturbidragsärende som avsågs i klagomålet hade dock behandlats innan förvaltningslagen trädde i kraft.

Rättsprinciperna inom förvaltningen utgörs bl.a. av jämlikhetsprincipen och principen om ändamålsbundenhet (till principerna hör också objektivitetsprincipen, proportionalitetsprincipen och principen om skydd av förväntningar). Ett förfarande som strider mot rättsprinciperna inom förvaltningen kan innebära missbruk av prövningsrätten. Rättsprinciperna inom förvaltningen gäller utöver beslutsfattandet även all övrig myndighetsverksamhet. Jämlikhetsprincipen innebär att en myndighet i likvärdiga situationer skall behandla kunderna inom förvaltningen på ett likvärdigt sätt. Principen om ändamålsbundenhet innebär å sin sida att en myndighet skall bruka sin behörighet endast för det ändamål för vilket behörigheten fastställts i lag.

Vid beviljandet av kulturbidrag hade bildningsnämnden i Mörskom kommun skött uppgifter som hörde till kommunens kulturverksamhet. Enligt lagen om kommunernas kulturverksamhet skall kommunerna främja, stöda och organisera kulturverksamheten i kommunen.

I den utredningen som gavs med anledning av klagomålet medgav bildningsnämnden i Mörskom kommun att det beslut som nämnden fattat i april 2003 hade baserat sig på andra faktorer än bildningsnämndens grunder för utdelning av bidrag. Vilka dessa andra faktorer var framgick å andra sidan varken av nämndens utredning eller av de övriga handlingar som utarbetats av kommunens myndigheter.

BJO ansåg att bildningsnämnden i sitt beslut angående föreningens bidragsansökan utan godtagbara skäl hade avvikit från föredragandens utdelningsförslag som baserade sig på de grunder för utdelning av bidrag som framgick av föredragningslistan. Nämnden hade förvägrat föreningen det föreslagna bidraget, medan de övriga föreningarna hade fått de bidrag som nämdes i förslaget.

Vid det beslutsfattande som gällde utdelningen av kulturbidrag hade bildningsnämnden således avvikit från jämlikhetsprincipen som skall iakttas inom förvaltningen. Med hänsyn till föreningens medlemmar stod förfarandet också i strid med jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen. Bildningsnämnden hade samtidigt brukat sin behörighet i ett annat syfte än vad den enligt lagen om kommunernas kulturverksamhet bör brukas. Nämndens förfarande var således lagstridigt.

Förfarandets klandervärdhet minskades i viss mån av att bildningsnämnden med anledning av föreningens rättelseyrkande hade rättat sitt beslut och beviljat föreningen bidrag. Det bidrag som då beviljades var dock mindre än det som ursprungligen föreslagits.

Innan klagomålet avgjordes hade förvaltningen inom bildningsväsendet i Mörskom kommun omorganiserats. Bildningsnämnden hade avskaffats och ärendena gällande kulturbidrag hade överförts till biblioteks- och fritidsnämnden. BJO delgav biblioteks- och fritidsnämnden i Mörskom kommun sin uppfattning angående bildningsnämndens lagstridiga förfarande.

BJO Jämskeläinens beslut 30.11.2005, dnr 14/4/04*
(föredragande Jouni Toivola)

UNDERVISNINGSSSEKTORN

Allmän översikt

Justitieombudsmannens laglighetskontroll omfattar också undervisnings- och kultursektorn. Liksom tidigare år gällde klagomålen under verksamhetsåret ett brett spektrum av undervisningsärenden, bl.a. frågor som berörde grundskolor, yrkesläroanstalter, yrkeshögskolor, universitet och forskning samt finansiering av undervisningen.

Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen ankom laglighetskontrollen av undervisningssektorn till slutet av september på BJO *Rautio* när det gällde den grundläggande utbildningen och på BJO *Jääskeläinen* när det gällde undervisningssektorn i övrigt. Arbetsfördelningen för undervisningssektorn ändrades 1.10.2005 då BJO *Lindstedt* övertog en del av ärendena inom sektorn. Också JO *Paunio* avgjorde fyra klagomål inom undervisningssektorn. Referendarieråd *Jorma Kuopus* var huvudföredragande för denna ärendegrupp.

LAGLIGHETSKONTROLLEN

Av de 91 klagomålsärenden som avgjordes år 2005 (77 år 2004) gällde 19 (20) grundläggande utbildning, 29 (20) universitet och övriga högskolor, 5 (3) undervisningsministeriet, 3 (7) yrkeshögskolor, 2 studentexamen samt de återstående 33 övriga frågor inom undervisnings- och kultursektorn. Antalet klagomål som gällde undervisningssektorn ökade under verksamhetsåret en aning jämfört med föregående år. Sammanlagt 18 ärenden föranledde åtgärder (som innebar att JO meddelade sin uppfattning i handledande eller klandrande syfte). Justitieombudsmannen undersökte på eget initiativ ett ärende som gällde ett yrkesinstituts hälsoförfrågan.

De klagomål som ledde till att justitieombudsmannen meddelade sin uppfattning gällde utöver de fall som närmare refereras nedan dessutom polisundersökning av undervisningen vid en grundskolas lågstadium, mu-seiverkets förfarande i samband med skyddet av ett

skeppsvrak, tillsättning av en professur för viss tid, ett utbildningsverks förfarande vid ordnandet av religionsundervisning, läromaterial som användes i grundskolan, farliga skolresor och bristfälliga allmänna kommunikationer, elevantagning utan vårdnadshavarens samtycke, ersättning för ett fönster som en elev söndrat, en lärares och en rektors förfarande i en grundskola, tillsättning av en timlärartjänst samt en elevs skolgångsproblem.

Justitieombudsmannen meddelade sin uppfattning också med anledning av klagomål över en utbildningscentral och Utbildningsstyrelsens förfarande i ett ärende som gällde religionsfriheten i skolorna. Utbildningsstyrelsen meddelade sedermera 20.12.2005 att den på grund av biträdande justitieombudsmannens avgörande börjat förnya sitt meddelande om religionsfriheten och bereda ett förslag till lagändring för undervisningsministeriet.

De klagomål som inte föranledde åtgärder (sammanlagt 73 ärenden) gällde bl.a. en professors förfarande, ett universitets löner, skolväsendets och kyrkans förfarande, arbetsfreden i grundskolan, tillsättning av en överinspektörstjänst vid undervisningsministeriet, bristfälliga skolskjutsar, avgifter för eftermiddagsvård för elever, ersättning för skolresor, ett universitets urvalsgrunder och val av studerande, ett universitets tjänstetjänstutnämningar, bedömning av språkkunskaper, avgifter för utskrift av intyg, studenternas hälsovårdsstiftelses medlemsavgift, kulturministerns förfarande i samband med den nya upphovsrättslagen samt finansiering av Teknologiska utvecklingscentralen Tekes, ett universitets och Finlands Akademis forskning.

REFORMER

Viktiga reformer inom undervisningssektorn år 2004 var bl.a. förnyandet av författningsgrunden för studentexamen (lagen 672/2005) och den på basis av Europeiska gemenskapernas direktiv genomförda omdiskuterade revideringen av upphovsrättslagstiftningen (lagen 821/2005). Under verksamhetsåret diskuterades vidare yrkeshögskolornas ställning och fortsatta studier vid dem (jfr SS 763/2005 rd) och riktigheter för avläggande av högskoleexamen.

Under verksamhetsåret genomfördes också ett antal andra lagreformer inom undervisningssektorn. Bland de viktigaste kan nämnas de ändringar i fråga om studerandes studierätt och förlängning av studierätten som gjordes i universitetslagen och universitetsförordningen, ändringar i studiestödslagen och -förordningen, ändring av förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet, statsrådets förordning om ändring av förordningen om vetenskaps- och teknologirådet samt ändringarna i lagen och förordningen om yrkesinriktad vuxenutbildning.

Redan år 2003 ändrades i lagen om grundläggande utbildning bestämmelserna om bl.a. elevvård och disciplin. Dessa ändringar beaktades i grunderna för den läroplan som Utbildningsstyrelsen fastställde vid årsskiftet 2003–2004. I anslutning till reformen och det därpåföljande utvecklingsarbetet ordnades 5.4.2005 för tredje gången vid undervisningsministeriet en dag för behandling av elevrelaterade rättssäkerhetsfrågor. Justitieombudsmannens kansli var representerat vid tillfället.

Under läsåret 2005–2006 infördes nya läroplaner vid nästan alla grundskolor. I början av det nämnda läsåret gjordes till följd av ändringen av gymnasielagen (478/2003) och lagen om yrkesutbildning (479/2003) kompletteringar i läroplanernas grunder, dvs. i målsättningarna för samarbetet mellan hem och skola samt om elevvården. I enlighet med ändringen av lagen om yrkesutbildning (601/2005) har Utbildningsstyrelsen utfärdat föreskrifter om ändring av läroplanernas grunder för genomförande av yrkesprov, rättelse av bedömningen och erkännande av kunskande.

Utbildningsstyrelsen och skolorna utvecklade bl.a. specialundervisningen. Under verksamhetsåret kunde ett ökat behov av specialundervisning konstateras. Utbildningsstyrelsen presenterade för undervisningsministeriet ett förslag till revidering av förordningen om Utbildningsstyrelsen. Avsikten är att revidera förordningen så att den bättre än hittills stöder Utbildningsstyrelsens verksamhetsföresattningar som ett centralt ämbetsverk med ansvar för utvecklingsverksamheten och så att den utgör en grund för utveckling av Utbildningsstyrelsens organisation och ledningssystem. Denna fråga diskuterades också i offentligheten och föranledde ett riksdagsspörsmål (SS 1014/2005 rd). Utbildnings-

styrelsen har dessutom redan i två års tid planerat en omfattande regionskolereform, som också den föranledde ett riksdagsspörsmål (SS 592/2005 rd).

Inspektionsverksamhet

Under år 2005 gjordes två inspektioner inom undervisningssektorn. BJO Rautio, som under verksamhetsåret behandlade och avgjorde ärenden som gällde undervisningssektorn, inspekterade 5.9.2005 i Tavastehus bildningsavdelningen vid Södra Finlands länsstyrelse samt samskolan och dess gymnasiet. Inspektionerna hade samband med den ändring av lagen om grundläggande utbildning som trädde i kraft 1.8.2003 och sålunda framförallt med elevvården och elevdisciplinen. Under inspektionen bekantade sig BJO med elevvården och läroplanerna för olika åldersklasser i Tavastehus.

Under informations- och inspektionsbesöket bekantade sig BJO också med förverkligandet av de nya läroplanerna inom Tavastehus undervisningsväsende (Utbildningsstyrelsens föreskrift 1/011/16.1.2004, www.oph.fi/svenska, osv), en trygg studiemiljö, ordnandet av specialundervisning samt den övriga elevvården inom grundskolan och gymnasiet.

Avgöranden

STUDIEAVGIFTER FÖR STUDIER VID EN ANNAN HÖGSKOLA

En studerande kritiserade den omständigheten att Uleåborgs universitet hade förutsatt att han själv skulle betala sina arkitektstudier vid Tekniska högskolan. Uleåborgs universitet hade likväl godkänt dessa studier på en annan ort som en del av hans arkitektstudier vid Uleåborgs universitet.

BJO Jämskeläinen konstaterade i sitt beslut att förordningen som innebar att Uleåborgs universitets arkitekturavdelning förutsatte att studeranden själv svara för studieavgifterna vid en annan högskola inte var förenligt med universitetslagens 8 §. Enligt bestämmelsen är

undervisning som leder till högskoleexamen avgiftsfri för de studerande.

BJO Jääskeläinens beslut 10.3.2005, dnr 1956/4/03*
(föredragande Jorma Kuopus)

OPARTISKHETEN I ETT UTNÄMNINGSSÄRENDE

En klagande bad justitieombudsmannen undersöka Åbo universitets förfarande i samband med tillsättningen av en tidsbunden professur i fysiologi. Klaganden ansåg att förfarandet hade varit partiskt, godtyckligt samt stridande mot lag och god förvaltningssed. Den utnämnde var samarbetspartner till en professor som givit ett utlåtande i utnämningssärendet.

BJO Jääskeläinen framhöll i sitt beslut att syftet med jävsbestämmelserna är att upprätthålla förtroendet för förvaltningen samt för att behandlingen av ärenden är opartisk. I motiveringen till jävsbestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande framhålls det uttryckligen att tjänstemäns personliga motiv inte får äventyra opartiskheten vid behandlingen av ärenden.

BJO meddelade som sin uppfattning att samarbetet mellan professorn och den sökande som utnämndes hade äventyrat förtroendet för professors opartiskhet när det gällde utlåtandet. Professorn och den utnämnde hade bl.a. gemensamt gjort en internationell patentansökan och i nära forskningssamarbete producerat åtminstone sex gemensamma publikationer. Enligt BJO:s åsikt hade samarbetet varit så pass omfattande att professorn borde ha avhållit sig från att delta i beredningen av utnämningssärendet. BJO meddelade för kännedom professorn och Åbo universitet sin uppfattning om saken.

BJO Jääskeläinens beslut 18.3.2005, dnr 1393/4/03
(föredragande Jorma Kuopus)

INSAMLING AV HÄLSO- UPPGIFTER OM SÖKANDE TILL YRKESUTBILDNING

JO Paunio beslöt på eget initiativ utreda om det var ett korrekt förfarande att de som deltog i inträdesprov till yrkesinstitutet Pohjois-Karjalan Ammattiopisto fick besvara en hälsoförfrågan. Läroanstalten bad att de som fanns med på listan över personer som kallades till urvalsprovet för grundexamen inom social- och hälsovårdsområdet före urvalsprovet skulle returnera en blankett med frågor om sitt hälsotillstånd. Avsikten med frågorna var att ta reda på om sökanden hade någon sjukdom eller något lyte som kunde utgöra ett hinder för deltagandet i utbildningen.

Dataombudsmannen konstaterade i sitt utlåtande att det är svårt för den som söker till en viss utbildning att själv bedöma vilka hälsorelaterade omständigheter som kan utgöra hinder för deltagande i utbildningen eller för att senare arbeta inom yrket. Därför är det också i det närmaste omöjligt för sökanden att uppgöra eventuella sjukdomar som är relevanta för ansökningsprocessen. Dataombudsmannen ansåg det vara viktigt att sökandena redan i ansökningskedet informeras om hälsoaspekterna på den utbildning som de vill bli antagna till. Enligt utlåtandet kan det i fråga om hälso- och sjukvårdsläroanstalter anses vara relevant att ta reda på vissa uppgifter för att garantera patientsäkerheten, eftersom studierna innebär praktik vid olika vårdinrättningar och i ett senare skede arbete inom branschen.

JO konstaterade i sitt avgörande med anledning av initiativet att det endast under de förutsättningar som anges i personuppgiftslagens 12 § är möjligt att behandla känsliga uppgifter om en persons hälsotillstånd. Enligt paragrafens 5 punkt får uppgifter om hälsotillstånd behandlas om sådan behandling av uppgifter regleras i lag eller föranleds av en uppgift som direkt har ålagts den registeransvarige i lag. Enligt 3 § i lagen om antagningsregistret och studentexamensregistret får i registret för gemensam ansökan till yrkeshögskolorna föras in uppgifter om hälsotillstånd som inverkar på yrkesvalet. Det relevanskrav för behandling av personuppgifter som avses i personuppgiftslagens 9 § måste sålunda bedömas i enlighet med denna

specialbestämmelse. Eftersom uppgifter om någons hälsotillstånd, sjukdom eller handikapp enligt personuppgiftslagens 11 § är känsliga uppgifter får frågor om sådana enligt JO:s uppfattning ställas endast till sökandena själv, förutsatt att uppgifterna har betydelse för utbildningen och yrkesutövningen. I registret kan sålunda inte föras in allmänna uppgifter om en persons sjukdomar eller hälsoproblem under de senaste åren.

Enligt JO:s åsikt bör utgångspunkten för registrering av känsliga personuppgifter vara att behovet att behandla personuppgifterna bedöms enligt stränga kriterier. En sådan tillämpning av personuppgiftslagen innebär enligt JO:s uppfattning att lagen om antagningsregister och studentexamensregistret måste tolkas positivt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. En sådan lagtolkning innebär att myndigheten av flera tänkbara tolkningsalternativ väljer det som bäst främjar förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, i detta fall skyddet av den personliga integriteten.

Yrkesinstitutet Pohjois-Karjalan Ammattiopistos blankett med frågor om sökandenas hälsotillstånd uppfyllde enligt JO:s uppfattning inte i alla avseenden det relevanskrav som lagstiftningen förutsätter för behandling av personuppgifter och var sålunda inte i dessa avseenden baserat på lag. Enligt yrkesinstitutets tilläggsutredning hade man emellertid våren 2005 beslutat avlägsna samtliga frågor om sökandenas hälsotillstånd från den blankett som skulle fyllas i av de sökande som kallades till urvalsprovet för social- och hälsovårdssektorn i samband med den gemensamma antagningen. Sökandena antas numera på så sätt villkorligt att de innan utbildningen börjar skall lämna in ett hälsointyg innan antagningen fastställs.

JO meddelade för kännedom yrkesinstitutet Pohjois-Karjalan Ammattiopisto och styrelsen för institutets huvudman, samkommunen Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä samt undervisningsministeriet sin uppfattning om saken.

JO Paunios beslut 10.5.2005, dnr 2324/2/04*
(föredragande Henrik Åström)

UTFÖRANDE AV UTANDNINGSPROV FÖR EN LÄRARE I ARBETSGIVARENS NÄRVARO

En lärare klagade över att rektorn för en yrkeshögskola hade tvingat honom till företagsläkarens mottagning och där lämna utandningsprov för kontroll av om han var påverkad av alkohol.

BJO Jämskeläinen konstaterade i sitt beslut att en kommunal tjänsteinnehavare inte vid tidpunkten för händelsen, dvs. i mars 2000, hade någon lagstadgad skyldighet att delta i undersökning som arbetsgivaren bestämt. Inte heller i den gällande lagen finns det några klara bestämmelser om arbetsgivarens rätt att beordra en arbetstagare eller tjänsteinnehavare att lämna utandningsprov. Eftersom ett utandningsprov innebär ett ingrepp i individens grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. i den personliga integriteten, kan en person endast med stöd av lag beordras att lämna utandningsprov. En annan sak är att en tjänsteman eller tjänsteinnehavare efter att ha fått tillräcklig information om saken kan samtycka till att lämna utandningsprov.

BJO ansåg att den alkoholpåverkade läraren som på grund av situationen var upprörd inte innan han samtyckte till att bli förd till hälsovårdscentralen och genomgå utandningsprov hade fått sådan tillräcklig information som åtgärderna skulle ha förutsatt i detta fall. BJO ansåg att rektorns förfarande var felaktigt.

Också hälsocentralsläkarens förfarande föranledde kritik. Hälsocentralsläkaren hade uppenbarligen inte känt till den situation som ledde till utandningsprovet eftersom läraren och rektorn hade kommit till hälsostationen "i samförstånd". Hälsocentralsläkaren borde å andra sidan med beaktande av anteckningarna i patientjournalen (gråt och upprördhet) ha förvissat sig om att läraren samtyckte till utandningsprovet och förstod dess innebörd. Med beaktande av de omständigheter som framgick av handlingarna samt lärarens sinestillstånd i samband med utandningsprovet, ansåg BJO att läraren inte som patient tydligt hade samtyckt till undersökningen. Det är en god praxis att den läkare som gör ett utandningsprov frågar patienten om denne har något emot att följeslagaren vistas i mot-

tagningsrummet. Enligt BJO:s åsikt handlade hälsocentralsläkaren felaktigt i prov- och vårdssituationen då han inte såg till att arbetsgivarens representant, dvs. rektorn avlägsnade sig från platsen eller inhämtade lärarens uttryckliga samtycke till rektorns närvaro.

BJO meddelade rektorn och företagsläkaren sin uppfattning samt sände sitt beslut till Rättsskyddscentralen för hälsovården för kännedom.

BJO Jämskeläinens beslut 21.9.2005, dnr 253/4/04*
(föredragande Jorma Kuopus)

SPRÅKÄRENDEN

Allmän översikt

Sedan år 1998 har justitieombudsmannens verksamhetsberättelse innehållit ett kapitel som handlar om justitieombudsmannens behandling av s.k. språkklagomål. Sedan år 2001 har klagomålen gällande minoritetsrättigheter statistikförts som en särskild kategori av ärenden.

Enligt arbetsordningen för justitieombudsmannens kansli avgjordes de ärenden som gäller språklagstiftningen och språkliga rättigheter fram till 30.9.2005 av BJO *Rautio* och från och med 1.10.2005 av BJO *Lindstedt*. På grund av ärendenas art och sammanhang har sådana klagomål ibland även behandlats av JO *Paunio* eller BJO *Jämskeläinen*. Justitieombudsmanna-sekreterare *Mikko Sarja* var under verksamhetsåret huvudföredragande för språkärendenas del.

Som språkärenden klassificeras ärenden som gäller den rätt att använda sitt eget språk som garanteras i 17 § i grundlagen, det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder samt mer allmänt tryggheten av de språkliga rättigheterna.

LAGSTIFTNING

Enligt grundlagen är finska och svenska vårt lands nationalspråk som var och en har rätt att använda i samband med utträttandet av ärenden hos myndigheter. I språklagen (423/2003) föreskrivs närmare hur dessa grundläggande språkliga rättigheter tillgodoses i praktiken. Syftet med lagen är att trygga den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att leva ett fullödigt liv på sitt eget språk. Språklagen innehåller exakta bestämmelser om rätten att använda finska och svenska hos statliga och kommunala myndigheter och domstolar samt även i övrigt i samband med skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Målet med lagen är att de språkliga rättigheter som grundlagen garanterar både finsk- och svenskspråkiga även skall

tillgodoses i praktiken. Myndigheterna skall på eget initiativ se till att den enskilda individens språkliga rättigheter tillgodoses, utan att han eller hon särskilt behöver åberopa dem.

Språklagen är en allmän lag som anger miniminivån för den språkliga servicen. Lagen om patientens ställning och rättigheter innehåller t.ex. närmare bestämmelser om patienters språkliga rättigheter. Även inom speciallagstiftningen är utgångspunkten att var och en har rätt att använda sitt eget språk, rätt till tolkning och rätt att få handlingar översatta. En myndighet kan också ge bättre service än vad språklagen förutsätter. Bestämmelser om rätten att använda främmande språk och få tolkhjälp ingår t.ex. i den nya förvaltningslagen samt i de lagar som gäller rättegångar, socialvård och hälso- och sjukvård.

Enligt 36 § 2 mom. i språklagen följer justitieministeriet verkställigheten och tillämpningen av språklagen samt ger rekommendationer i frågor som gäller lagstiftningen om nationalspråken. Vid behov skall ministeriet ta initiativ och vidta andra åtgärder för att rätta till konstaterade brister. Justitieministeriet bereder statsrådets berättelse om språklagstiftningen som varje valperiod överlämnas till riksdagen. Den första berättelsen färdigställas våren 2006. Våren 2004 inrättades en delegation för språkärenden för att stöda justitieministeriet vid uppföljningen av språkfrågor.

Nu har alla de klagomål gällande språkfrågor som behandlats under verksamhetsåret första gången avgjorts med stöd av den språklag som trädde i kraft vid ingången av år 2004, medan vissa klagomål ännu förra året avgjordes med stöd av den föregående språklagen (148/1922). Lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda (424/2003) och statsrådets förordning om bedömning av kunskaper i finska och svenska inom statsförvaltningen (481/2003) är förknippade med den gällande språklagen.

Det finns särskilda föreskrifter om tryggheten av samers, romers och teckenspråksanvändares språkliga och kulturella rättigheter. Det finns en särskild lag om det samiska språkets ställning, samiska språklagen (1086/2003). Genom denna lag upphävdes lagen om användning av samiska hos myndigheter. Under verksamhetsåret anhängiggjordes ett klagomål som gäll-

de samiskans ställning. I detta klagomål begärdes en utredning av huruvida Utsjoki kommunstyrelse hade handlat i enlighet med samiska språklagen, då kommunstyrelsens förslag till utlåtande hade presenterats endast på finska vid sammanträdet och inte översatts till samiska.

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

När det gäller språkärenden baserar sig laglighetsövervakningen huvudsakligen på prövningen av enskilda klagomål. Klagomålen gäller i allmänhet påstådda brister i servicen och informationen på det egna språket, vanligen bristen på svenskspråkig service. Ett klagomål behandlas som ett språkärende då klagomålet huvudsakligen gäller språkliga rättigheter. Frågan om det språk som används i samband med myndighetsverksamhet kan också utgöra en del av ett klagomål som gäller en större helhet, varvid språkfrågan behandlas och klassificeras som en del av det ärende klagomålet i huvudsak gäller.

Under verksamhetsåret anhängiggjordes 22 klagomål som gällde språkliga rättigheter (38 klagomål år 2004). I det föregående årets antal avspeglades åtminstone delvis lagreformen och den offentlighet som reformen medförde. Under verksamhetsåret avgjordes 14 klagomål som gällde språkfrågor. Av dem ledde tre till åtgärdsavgöranden, vilket i dessa fall innebar att BJO meddelade sin uppfattning. I två fall korrigerades situationen under den tid klagomålen behandlades.

De ärenden som avgjordes under verksamhetsåret gällde bl.a. det språk polisen använt i samband med trafikövervakning och förundersökning, språket på köbiljetter, informationsblad, poststämplatser och blanketter gällande rättegångskostnader, skillnaderna mellan studentexamensprovets finsk- och svenskspråkiga versioner, det språk som använts i domstolsbeslut, internetadressers och -sidors språk, slopandet av domares språktillägg och språkkunskapskraven för ingermanländare.

De ärenden som var anhängiga vid utgången av verksamhetsåret gällde bl.a. användningen av svenska vid domstolar och hos polisen, språket för en rapport gäl-

lande miljökonsekvensbedömning, språket för kommunala handlingar, den språkliga jämlikheten vid antagningen av universitetsstuderande, erhållandet av hälsouppgifter på svenska, sändandet av information om ett nödmeddelande enbart på finska, språket för en verkställighetsplan för ungdomsstraff, erhållandet av svensk-språkiga vårdanvisningar på ett sjukhus och de svenskspråkiga morgonnyhetssändningarnas upphörande.

Med stöd av den gällande språklagen har man (under åren 2004 och 2005) avgjort sammanlagt ungefär 40 ärenden. På basis av detta material kan man inte göra några långtgående slutledningar om hur lagen fungerar i praktiken eller om dess verkningar. År 2004 ökade den kritiska inställningen i dessa frågor i viss mån hos finskspråkiga, men under verksamhetsåret har denna tendens inte längre fortgått. Den ökning av antalet klagomål som föranleddes av förnyelsen av språkkunskapskraven för poliser kan också betraktas som en engångsföreteelse som även den indirekt var en följd av den gällande språklagen. Det har inte uppkommit någon särskild ny typ av ärenden som till sitt innehåll skulle skilja sig från de tidigare klagomålen, utan de problem som uppmärksammats i klagomålen är i stor utsträckning desamma som förut.

BJO Lindstedt kommenterade under verksamhetsåret på utrikesministeriets begäran utkastet till Finlands tredje periodiska rapport angående verkställigheten av den europeiska stadgan om regionala språk och minoritetsspråk (dnr 3219/5/05).

Inspektionsverksamhet

Under verksamhetsåret företogs inga inspektioner som enbart skulle ha gällt tillgodoseendet av språkliga rättigheter. I samband med den övriga inspektionsverksamheten fäster man dock regelbundet uppmärksamhet vid rätten att använda sitt eget språk och få service på det egna språket. Som en del av laglighetsövervakningen i språkärenden fäster man i samband med inspektioner inom den specialiserade psykiatriska sjukvården, vid socialvårdsanstalter och -myndigheter och vid fängvårdsanstalter särskild uppmärksamhet vid tillgodoseendet av patienternas och klienternas språkliga rättigheter.

Avgöranden

Ovan i avsnittet gällande polisen (på s. 142) har det redogjorts för ett fall (2048/4/04*) som gällde användning av svenska vid förundersökningen.

POSTSTÄMPLARS TVÅSPRÅKIGHET

Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka om Posten Finland Abp bröt mot språklagen. Klagomålet gällde tvåspråkig text på s.k. frankeringsetiketter och poststämplars.

Enligt BJO Rautio innebär 15 § 2 mom. i lagen om posttjänster att den möjlighet att tillämpa språklagen i enlighet med proportionalitetsprincipen som enligt 24 § i språklagen gäller sådana bolag där staten har bestämmanderätt inte kan komma i fråga i detta fall. Utgångspunkten är således att posttjänsterna med beaktande av de språkliga rättigheterna måste kunna erbjudas på samma grunder som när det är fråga om tjänster som ges av en myndighet.

Varken lagen om posttjänster eller språklagen ger något entydigt svar på den aktuella frågan. Vid stämplantet av postförsändelser är det inte fråga om tillhandahållande av service i begreppets traditionella betydelse. Kundbetjäning omfattar traditionellt t.ex. service i samband med skötseln av personliga angelägenheter och service som ges per telefon, presentation av uppgifter som är viktiga för konsumenten samt olika typer av informationsförmedling. Utgångspunkten kan anses vara att ett postkontor som är beläget i en tvåspråkig kommun skall tillhandahålla sådan service som avses ovan på båda nationalspråken.

Stämplingen av försändelser som kunder hämtat till ett postkontor har i sig inte något direkt samband med den konkreta kundbetjäningen. Enligt språklagen är utgångspunkten emellertid att båda nationalspråken skall synas i verksamheten hos dem som är bundna av språklagen. Med avseende på detta kan också poststämplars och motsvarande anteckningar betraktas som en del av den verksamhet som är synlig utåt. Med beaktande av språklagstiftningens syfte skall kravet

på tvåspråkighet enligt BJO:s uppfattning iakttagas också i fråga om poststämplars och motsvarande anteckningar, fastän det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om saken i språklagen. Hur saken ordnas i praktiken är närmast en ändamålsenlighetsfråga som ankommer på Posten Finland Abp. Posten har i detta syfte utfärdat anvisningar om standardiserade stämplars.

BJO ansåg att Posten Finland Abp:s verksamhet allmänt taget uppfyllde språklagens krav. Av denna anledning och med hänsyn till att bolaget redan hade uppmärksammat de brister som uppdragats i och med klagomålet och meddelat att man vidtagit åtgärder för att rätta till situationen, föranledde skrivelsen inte några åtgärder.

BJO Rautios brev 16.6.2005, dnr 49/4/04*
(föredragande Mikko Sarja)

TRAFIKANORDNINGARS TVÅSPRÅKIGHET

Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka om Vasa vägdistrikt hade brutit mot språklagen när man i Vassor i Korsholms kommun skyltade enbart med en finsk skylt för Lillkyro. Vägdistriktet hade tidigare för klaganden motiverat sin namnpraxis bl.a. med att både finsk- och svenskspråkiga trafikanter bäst kände orten under namnet Vähäkyrö och att texten på skyltarna således kunde minskas med ett namn, vilket förbättrade trafiksäkerheten. Vägdistriktet hade också hänvisat till kostnadsbesparingar.

Enligt BJO:s åsikt verkade det som om vägdistriktet närmast bedömde ärendet som en fråga om vad som var ändamålsenligast. Detta förfarande var dock inte korrekt, eftersom texten på vägskyltarna i en tvåspråkig kommun skall finnas på båda nationalspråken, med kommunens majoritetsspråk överst. BJO ansåg att Vasa vägdistrikts förfarande var felaktigt. BJO uppmärksammade därför Vasa vägdistrikt på de krav som språk- och vägtrafiklagstiftningen ställer på trafikanordningar.

BJO Rautios beslut 17.6.2005, dnr 50/4/04*
(föredragande Mikko Sarja)

SORTTI-STATIONENS SVENSK- SPRÅKIGA KUNDBETJÄNING

Enligt klaganden stod Huvudstadsregionens samarbetsdelegations (SAD) förfarande i strid med språklagen eftersom Sortti-stationen inte kunnat ge klaganden önskad information på svenska.

BJO Lindstedt konstaterade att kommunen enligt 13 § i avfallslagen ansvarar för avfallshanteringen. Enligt 2 § 1 mom. i lagen om Huvudstadsregionens samarbetsdelegation har samarbetsdelegationen till uppgift att ha hand om avfallshantering och anknytande funktioner i medlemskommunerna.

Samarbetsdelegationens medlemskommuner är tvåspråkiga kommuner där majoritetsspråket bland invånarna är finska. Enligt 10 § 1 mom. i språklagen har var och en rätt att använda finska eller svenska i kontakter med tvåspråkiga kommunala myndigheter. Med tvåspråkiga myndigheter avses enligt 6 § 1 mom. 2 punkten i språklagen bl.a. tvåspråkiga kommuners myndigheter liksom även en samkommuns myndigheter, om kommuner med olika språk eller minst en tvåspråkig kommun hör till samkommunen. Enligt 23 § 1 mom. i språklagen skall myndigheterna i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken. Enligt 2 mom. skall en tvåspråkig myndighet betjäna allmänheten på finska och svenska. Myndigheten skall både i sin service och i annan verksamhet utåt visa att den använder båda språken.

Eftersom ordnandet av avfallshantering hör till kommunens lagstadgade uppgifter skall de språkliga rättigheterna tryggas oberoende av hur verksamheten har ordnats i organisatoriskt hänseende. BJO ansåg att SAD i princip hade en korrekt inställning till förverkligandet av de språkliga rättigheterna. Trots detta hade klaganden inte blivit betjänad på bästa möjliga sätt. Eftersom SAD enligt sin utredning har för avsikt att i fortsättningen satsa på att utveckla sin svenskspråkiga kundbetjäning, ansåg BJO inte att det fanns anledning att vidta några andra åtgärder i ärendet än att han uppmärksammade SAD på vikten av att de språkliga rättigheterna tillgodoses vid kundbetjäningen.

BJO Lindstedts beslut 15.11.2055, dnr 1067/4/04*
(föredragande Mikko Sarja)

BESKATTNING

Allmän översikt

Till denna kategori av ärenden hänförs både den direkta och den indirekta beskattningen. Ärenden som gäller sådana offentliga avgifter av skattenatur som upp bärs av andra än skattemyndigheterna finns också statistikförda i andra kategorier av ärenden. Beskattningsärendena avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Jämskeläinen* och huvudföredragande var justitieombudsmannasekreterare *Ulla-Maija Lindström*.

Staten och de övriga offentliga samfundet behöver penningmedel för att kunna fullfölja sina uppgifter. Största delen av detta penningbehov täcks med hjälp av skatter och avgifter av offentligrättslig natur. Enligt den vedertagna definitionen av skatt är skatten en penningprestation som inte utgör en ersättning eller ett vederlag för förmåner eller tjänster som myndigheterna tillhandahåller den betalningsskyldige. Det är dessutom betecknande för skatten att den är avsedd för finansiering av statens utgifter.

Utöver täckandet av de offentliga samfundens penningbehov har det också uppställts andra mål för beskattningen. Genom beskattningen kan man eftersträva en inkomstutjämning eller främja andra allmän-ekonomiska syften. I 81 § 1 mom. och 121 § 3 mom. i grundlagen ingår krav enligt vilka statsskatten och kommunernas beskattningsrätt skall regleras i lag. Lag- gen skall innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd.

Beskattningen verkställs av skatteförvaltningen som är underställd finansministeriet. Till skatteförvaltningen hör Skattestyrelsen och skatteverken. Ministeriet fungerar som sakkunnig inom skattepolitiken och svarar för beredningen av skattelagstiftningen. Skatteförvaltningens uppgift är att verkställa beskattningen så korrekt och jämlikt som möjligt. Vid sidan av skatteförvaltningen uppbär också Fordonsförvaltningscentralen skatter och avgifter. Fordonsförvaltningscentralen verkställer bilbeskattningen då ett fordon konstrueras, användningsändamål eller ägarförhållanden ändras. Fordonsförvaltningscentralen verkställer också fordons-

beskattningen som har förnyats 1.1.2004. De tidigare bestämmelserna om fordons- och dieselskatt har inkluderats i den nya fordonsskattelagen (1281/2003).

Under verksamhetsåret avgjordes 102 klagomål som gällde beskattning (113 året innan).

KLAGOMÅL GÄLLANDE SKATTEFÖRVALTNINGEN

Skatteförvaltningen består av Skattestyrelsen och av nio skatteverk vars enheter utgörs av skattebyråerna. Under verksamhetsåret avgjordes 71 klagomål som gällde den egentliga skatteförvaltningen. Antalet klagomål påverkas av att skattelagstiftningen är svårtyd- bar och av att beskattningen är ett massförfarande där ett stort antal skatteärenden behandlas på en mycket kort tid. Till följd av de heltäckande rättsmedel som finns att tillgå inom beskattningen samt till följd av den detaljerade regleringen av beskattningsförfarandet har antalet åtgärdsavgöranden emellertid inte varit särskilt stort.

De klagomål som privatpersoner har framställt över beskattningen har närmast gällt förfarandet vid skatte- myndigheterna och besvärinstanserna samt motive- ringen av myndigheternas beslut. Man har inte alltid förstått innebörden eller tolkningen av skattebestäm- melserna eller beskattningsförfarandet. I de svar som getts med anledning av klagomålen har man strävat efter att redogöra för rättspraxis och för beskattnings- förfarandet. Ibland har det framställts klagomål hos justitieombudsmannen innan beskattningen har verk- ställts och då ärendet har utretts har man kunnat konstatera att skattemyndigheten redan har korrigerat det förfarande som klaganden kritiserat.

I ett fall hade man vid skattebyrån uppfattat en skatt- skyldigs begäran om handlingar som en beställning av en dokumentkopia. Då ärendet till följd av klagomålet utreddes per telefon och man vid skattebyrån förstod att kunden hade haft för avsikt att begära en utredning angående den verkställda beskattningen för att kunna söka ändring, återbetalade byrån den kopieringsavgift som tagits ut hos kunden.

I de klagomål som framställts av bolag samt deras delägare och arbetstagare har det i synnerhet riktats kritik mot skatteinspektioner och efterbeskattning som verkställts på grundval av granskningsberättelser. Avsikten med klagomålen har ofta varit att påverka avgörandet av ett ärende som varit anhängigt vid ett skatteverk eller en domstol. Bevis- och tolkningsfrågor skall emellertid avgöras av en oberoende förvaltningsdomstol, i högsta instans av högsta förvaltningsdomstolen. Justitieombudsmannen kan inte heller utforma domsmotiveringar, utan endast utreda vilken beskattnings- och rättspraxis som gäller i det aktuella fallet.

Beskattningen av den dagpenning som betalas till utkommande arbetstagare har orsakat särskilda problem inom beskattnings- och rättspraxis. Det har förekommit tolkningssvårigheter i de situationer där kommanderingen har räckt mycket länge, t.ex. över ett år. I dessa fall har man blivit tvungen att bedöma i vilket skede det inte längre varit fråga om en tillfällig arbetsresa, utan om arbete på den egentliga arbetsplatsen. I 72 § i inkomstskattelagen bestäms vad som avses med en arbetsresa. Lagen innehåller dock inga bestämmelser om hur länge arbetet kan pågå för att arbetet skall kunna betraktas som tillfälligt arbete på ett särskilt arbetsställe. Då arbetet vid Olkiluoto kärnkraftverksbygge i ett fall räckte under två år och i ett annat fall litet under tre år, ansåg högsta förvaltningsdomstolen i sina prejudikat givna 7.10.2005 (HFD 2005:64 och 2005/2537) att kärnkraftverket inte i någotdera fallet kunde betraktas som ett särskilt arbetsställe, utan att det var fråga om en egentlig arbetsplats.

För att rättsläget skulle klargöras kompletterades inkomstskattelagen med en ny 72 a §, där det bestäms om långvarigt arbete på ett särskilt arbetsställe. Som tillfälligt arbete betraktas enligt bestämmelsen i regel arbete på samma arbetsställe i högst två år. Under vissa förutsättningar kan likväl arbete i högst tre år också betraktas som tillfälligt arbete. På grund av oklarheterna i samband med beskattningen och med anledning av det skydd av förväntningar som gäller i fråga om beskattningen antog riksdagen i samband med godkännandet av lagförslaget också ett utlåtande enligt vilket riksdagen förutsätter att man i fråga om skatter som redan debiterats utreder möjligheterna att enligt 88 § i lagen om beskattningsförfarande bevilja skattelättnad i de fall där det bör betraktas som uppenbart

oskäligt att skatten uppbärs. Lagändringen trädde i kraft 1.1.2006 och tillämpas första gången vid den beskattning som verkställs för år 2005.

Beskattningen av begränsat skattskyldiga pensionstagare har likaså förtydligats. Beskattningen ändrades genom lagen 856/2005 så att den finska pension som betalas till pensionstagare som är bosatta utomlands beskattas på samma sätt som pensionen för dem som är bosatta i Finland. Lagen tillämpas första gången vid den beskattning som verkställs för år 2006.

I EG-domstolens dom C-319/02 och i högsta förvaltningsdomstolens beslut 2004:117 uppdagades att gottgörelsen för bolagsskatt i ett visst avseende stod i strid med gemenskapsrätten. Därför stiftades lagen om återbäring i vissa fall av skatt som betalats på dividend erhållen från Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (563/2005). Med hjälp av denna lag undanröjs dubbelbeskattningen av dividender under åren 1998–2004 genom att den skatt som betalats till ett alltför stort belopp återbärs till den skattskyldige enligt ett särskilt förfarande separat från den egentliga beskattningen.

När det gäller mervärdesbeskattningen har det förekommit förvirring på grund av att besvärsvägarna i samband med efterbeskattningen är olika för inkomstbeskattningens och mervärdesbeskattningens del. Klagandena har inte förstått att deras besvär över inkomstbeskattningen har varit anhängiga vid skatterättssekreteraren, medan de besvär som anförts över skattebyråns beslut angående mervärdesbeskattningen däremot har varit anhängiga vid Helsingfors förvaltningsdomstol. I svaren har man strävat efter att informera klagandena om vilka rättsnormer som gäller ändringsökandet samt vid vilken myndighet deras rättelseyrkanden eller besvär varit anhängiga. Dessutom har klagandena upplysts om möjligheten att hos högsta förvaltningsdomstolen anföra besvär över förvaltningsdomstolens beslut, förutsatt att högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Nio ärenden som gällde skatteförvaltningen föranledde åtgärder. I ett avgörande gavs en anmärkning med anledning av lagstridigt förfarande och i de övriga avgörandena delgav BJO skattemyndigheten sin uppfattning om vilket förfarande som är lagenligt. De frågor

som gällde skatteförvaltningens avgiftsbelagda telefon-service och handläggningen av en kunds begäran om information vid en skattebyrå föranledde från BJO:s sida ställningstaganden som framgår av de avgöranden som refereras nedan (dnr 2069/4/04* s. 255 och 2001/4/03* s. 263).

I flera fall uppmärksammades vikten av att ärendena behandlas utan dröjsmål. I ett fall hade beredningen av klagandens rättelseyrkanden som inkommit till skattebyrå 16.2.2000 dröjt ända fram till 17.4.2004, då beslutsförlagen tillställdes skatterättsenämnden. BJO Jämsklänen konstaterade att varken det ökade ändringssökandet eller karaktären av klagandens ärende, som skatteverket och skattebyrå hänvisade till i sin utredning, kunde betraktas som godtagbara orsaker till att skattebyrås behandling av klagandens rättelseyrkanden hade dröjt oskäligt länge, dvs. nästan fyra år. BJO ansåg att skattebyrå hade försummat sina skyldigheter i samband med beredningen av klagandens rättelseyrkanden för skatterättsenämnden. Han gav skattebyrå en anmärkning på grund av dess lagstridiga förfarande (685/4/04).

Behandlingen av en skattelättnadsansökan som hade framställts av en förening för ett hembygdsmuseum med stöd av lagen om skattelättnader för vissa allmännyttiga samfund hade räckt drygt 20 månader inom skatteförvaltningen. Enligt lagen i fråga skall ansökan behandlas brådsakande och om möjligt inom sex månader efter det den gjorts. Föreningens ansökan gällde inkomster av småskalig fastighetsuthyrning. De fastigheter som föreningen ägde användes i huvudsak för ett allmänt eller allmännyttigt ändamål.

Med avseende på detta och med beaktande av att det förekommit flera uppehåll i ärendets behandling hade man enligt BJO:s uppfattning inte behandlat ansökan i brådsakande ordning, på det sätt som lagen uttryckligen förutsätter. Han uppmärksammade skatteförvaltningen på den grundlagenliga principen om att förvaltningen är bunden av lag och på de grunder för god förvaltning som tryggas i grundlagen och som bl.a. innebär att ärendena skall behandlas på ett behörigt sätt och utan dröjsmål (266/4/04).

I två beslut (1929/4/04 och 703/4/05) blev BJO på nytt tvungen att uppmärksamma Skattestyrelsen och

ett skatteverk på skyldigheten att motivera beslut som ges med anledning av ansökningar om befrielse från skatt. BJO konstaterade att skattemyndigheternas beslut om befrielse från skatt är förvaltningsbeslut som i synnerhet med stöd av den gällande förvaltningslagen skall motiveras så att man i motiveringen uppger vilka omständigheter och vilken utredning som inverkat på avgörandet. BJO påminde Skattestyrelsen om att han redan i ett beslut givet 12.5.2003 hade förutsatt att beslut om befrielse från skatt skall motiveras (Justitieombudsmannens berättelse år 2003, s. 229–230).

I ett beslut konstaterade BJO att skatteverkets utnämningsspromemorior innehöll väsentliga brister. Eftersom utnämningsspromemoriorna inte innefattade någon skriftlig jämförelse av sökandenas meriter, kunde den som fattade beslut om utnämningen inte försäkra sig om att det fanns likvärdiga uppgifter om sökandena. De som sökt tjänsten kunde å sin sida inte förvissa sig om huruvida de hade blivit jämbördigt behandlade, huruvida deras meriter hade antecknats korrekt och huruvida urvalsgrunderna hade varit lagenliga. Promemoriorna uppfyllde således inte rättsskyddskraven.

BJO hade inte heller på basis av utnämningsspromemoriorna någon möjlighet att bedöma huruvida skatteverket hade handlat opartiskt och lagenligt vid utnämningen, då promemoriorna inte innefattade någon jämförelse av sökandenas meriter eller någon redogörelse för orsakerna till att personer som till tjänsteåren var mindre meriterade hade förbigått mer erfarna arbetstagare vid skatteverket.

Eftersom lagenligheten av tjänsteutnämningarna inom statsförvaltningen endast kan prövas vid besvärinstanserna genom de metoder för ändringssökande som föreskrivs i speciallagstiftningen, betonade BJO att utnämningsspromemoriorna skall uppgöras så att grunderna för bedömningen av utnämningsärendet framgår tillräckligt tydligt av de handlingar som gäller besättandet av tjänsten (1157/4/03).

INSPEKTION OCH STUDIEBESÖK VID SKATTESTYRELSEN

Under BJO Jääskeläinens besök 4.11.2005 redogjorde man bl.a. för den nya personbeskattningen som träder i kraft år 2006. Alla fysiska personer och dödsbon kommer att sändas en förhandsfylld skattedeklaration som grundar sig på de uppgifter som skatteförvaltningen erhållit. I regel behöver verifikat inte längre fogas till skattedeklarationen. Bestämmelserna om verkställandet av beskattningen och om rättandet av fel i skattebeslut har ändrats så att bestämmelserna bättre överensstämmer med det massförfarande som beskattningen utgör. Det ges information om det nya beskattningsförfarandet genom olika tillkännagivanden samt via pressen och andra medier. De förhandsfyllda skattedeklarationerna sänds till alla fysiska personer etappvis i april 2006. Blanketterna skall likaså återsändas etappvis i maj 2006. Beskattningen kommer liksom tidigare år att bli klar före utgången av oktober 2006.

Det redogjordes också för skatteförvaltningens mål att övergå till en organisation med endast en nivå, där Skattestyrelsen och skatteverken inte längre är separata instanser, utan där det endast finns en skatteförvaltningsmyndighet.

KLAGOMÅL GÄLLANDE FORDONS- FÖRVALTNINGSCENTRALEN

Det avgjordes 30 klagomål som riktade sig mot Fordonsförvaltningscentralen. En betydande del av klagomålen, dvs. 19 stycken, gällde den ändring av 11 och 69 § i fordonsskattelagen som trädde i kraft vid ingången av år 2005. Denna ändring innebär att paketbilar som är utrustade med tilläggssäten under vissa förutsättningar beskattas enligt samma grunder som tillämpas på personbilar vid fordonssbeskattningen. För dessa bilar är förhöjningen av drivkraftsskatten i genomsnitt 500 euro under en 12 månaders skatteperiod. Det fanns sammanlagt ca 20 000 omvandlade bilar i registret.

I klagomålen betraktades ändringen som retroaktiv och oskäligen i och med att medborgarna inte på förhand hade informerats om att förhöjningen av drivkraftsskatten också skulle gälla bilar som redan var ändringsbesiktigade. I de svar som gavs med anledning av klagomålen redogjordes bl.a. för de motiveringar som anges i riksdagens finansutskotts betänkande (FiUB 33/2004 rd). Till svaren fogades också finansministrarnas svar på skriftliga frågor angående ärendet.

I klagomålen kritiserades också användningsförbudet som utgör en påföljd för försummelse av fordonsskattens betalning, fordonsskattens minimibelopp på 17 euro per skatteperiod samt det faktum att Fordonsförvaltningscentralens telefonservice var avgiftsbelagd. I de svar som gavs med anledning av klagomålen redogjorde man för de tillämpliga lagbestämmelserna. Fordonsförvaltningscentralens avgiftsbelagda telefonrådgivning och utläggningen av rådgivningen föranledde från BJO:s sida de ställningstaganden som refereras nedan (382/4/04* s. 258 och 1806/2/05* s. 259).

Avgöranden

SKATTEFÖRVALTNINGENS AVGIFTS- BELAGDA TELEFONSERVICE

Klaganden bad justitieombudsmannen granska det faktum att skatteförvaltningens telefonservice var avgiftsbelagd. Enligt klagandens skrivelse uppmanades man i fråga om skattekortsändringar ringa upp skatteförvaltningens servicenummer, där köandet var avgiftsbelagt. Det var nästan alltid kö vid telefonservicen, vilket innebar att ringaren orsakades onödiga kostnader.

Enligt Skattestyrelsens utredning hade Skattestyrelsen 1.10.2004 ingått avtal om skatteförvaltningens servicenummer med ett telebolag. Med hjälp av företagsnummertjänsten kan skatteförvaltningen betjäna sina kunder över hela landet på samma nummer samt tillgodogöra sig de styringstjänster och den rapportering som det intelligenta nätet erbjuder. Enligt de kontaktuppgifter som publicerats på skatteförvaltningens internetsidor kostar samtal till skatteförvaltningens företagsnummer från en fast telefon 8,21 cent/samtal + 1,47 cent/minut och från en mobiltelefon 29,13

cent/minut. På samma sida konstateras också att skatteförvaltningens service är avgiftsfri. Kunden betalar för samtalet till teleoperatören. Teleoperatörens debitering börjar då samtalet inleds. Detta är fallet också t.ex. då kunden hör ett kömeddelande. På sidan rekommenderar man att kunden istället för att köa skall ringa på nytt efter en stund. BJO Jääskeläinen konstaterade bl.a. följande i sitt beslut.

Avgiftsfri rådgivning

BJO ansåg, på de grunder för vilka det redogörs närmare i beslutet, att frågan om huruvida rådgivningen skall vara avgiftsfri inte avgörs enligt lagen om grunderna för avgifter till staten utan enligt förvaltningslagen. Enligt 8 § 1 mom. i förvaltningslagen skall myndigheterna inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden. Rådgivningen är avgiftsfri.

Avgiftsfri telefonrådgivning

Telefonkontakten till myndigheterna utgör den mest betydande och oftast anlitade kanal genom vilken kunderna begär råd och handledning vid skötseln av förvaltningsärenden. Därför är storleken av de kostnader telefonrådgivningen orsakar kunderna av stor betydelse när det gäller det faktiska tillgången till sådan rådgivning som hör till god förvaltning.

Bestämmelsen i 8 § 1 mom. i förvaltningslagen förpliktar myndigheterna att se till att de som utträtt ärenden hos en myndighet avgiftsfritt får rådgivningsservice. Riksdagens förvaltningsutskott har i sitt betänkande angående förslaget till förvaltningslag konstaterat att god förvaltning som en oskiljaktig del innefattar rätten att få rådgivning *utan särskilda kostnader*. Enligt BJO:s uppfattning kräver lagen dock inte att de som utträtt ärenden hos en myndighet måste ges rådgivning som inte orsakar dem några kostnader alls. Kunderna svarar således för de kostnader som vanligtvis orsakas dem vid anlitandet av rådgivningsservice.

Den som begär råd i samband med ett personligt besök får själv stå för kostnaderna för resan med det fortskaffningsmedel han eller hon valt och den som gör förfrågningar om sitt ärende per post får själv betala postkostnaderna. På motsvarande sätt kan man förutsätta att den som begär råd hos en myndighet per telefon skall stå för sina normala telefonkostnader. För ett samtal till en myndighet förutsätts således både den som ringer med en fast telefon och den som ringer med en mobiltelefon betala den avgift som bestäms enligt respektive abonnemang. Avgifterna för samtal från en mobiltelefon och från en fast telefon måste inte vara lika stora, men ingendera avgiften får innefatta kostnader som överstiger den ovan nämnda normala samtalsavgiften.

Enligt BJO:s uppfattning förutsätter avgiftsfri telefonrådgivning dels att myndigheten inte själv tar ut någon betjämningsavgift för rådgivningen, dels att rådgivningen inte av någon orsak som är beroende av myndigheten förorsakar kunden kostnader som överstiger den normala samtalsavgiften. För den som utträtt ärenden hos en myndighet saknar det betydelse till vem dessa extra kostnader går, vare sig det är till myndigheten eller till någon annan aktör, såsom ett telebolag.

Eftersom det föreskrivs att rådgivningen skall vara avgiftsfri, skall myndigheten stå för de kostnader som orsakas av rådgivningen. Service som ur myndighetens synvinkel ges till självkostnadspris är inte nödvändigtvis avgiftsfri för kunden. Den avgiftsfria rådgivningen måste bedömas ur kundens synvinkel.

Skatteförvaltningens telefonrådgivning

Skatteförvaltningen tar inte själv ut någon avgift för skatterådgivningen eller för besvarandet av frågor i samband med telefonservicen. Fastän man således inte tar ut någon särskild avgift för denna kundbetjäning, blir kunden på grund av det avtal som Skattestyrelsen ingått med telebolaget tvungen att betala den avgift som telebolaget fastställt för samtalet till företagsnumret. Avgiften för ett samtal från det fasta nätet ligger nära lokalsamtalsavgiften, men avgiften för ett samtal från mobiltelefonnätet är betydligt högre, för tillfället 29,13 cent per minut.

På grund av det avtal om företagsservicenummer som Skattestyrelsen ingått med telebolaget är samtalsavgiften högre än för samtal till vanliga telefonnummer. De avgifter som överstiger de normala samtalsavgifterna beror således på Skattestyrelsens åtgärder. För kundens del saknar det betydelse att Skattestyrelsen inte själv får ens en del av samtalsavgiften, utan att den går till det telebolag som Skattestyrelsen ingått avtal med. Eftersom det är fråga om service som enligt lagen skall vara avgiftsfri, inverkar det enligt BJO:s åsikt inte heller på saken att myndigheten med hjälp av det företagsnummeravtal som medför kostnader för kunderna eventuellt har kunnat förbättra sin service i något annat avseende.

Det har inte heller någon betydelse att det inte är Skattestyrelsen utan det nämnda telebolaget som har fastställt storleken på den samtalsavgift som tas ut hos kunderna. Tvärtom ansåg BJO att det är synnerligen problematiskt att kunderna på basis av en myndighets företagsnummeravtal orsakas kostnader vilkas innebörd och belopp inte kan kontrolleras av myndigheten i fråga eller av andra myndigheter. Detta innebär att den faktiska avgiften för sådan myndighets-service som enligt lag skall vara avgiftsfri bestäms av ett privat telebolag.

Enligt 22 § i grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. I synnerhet då man ringer med en mobiltelefon kan de höga telefonkostnaderna utgöra ett faktiskt hinder för anlitandet av rådgivningsservice och därigenom utgöra ett hinder för fullföljandet av den grundlagsenliga principen om god förvaltning i fråga om rådgivningen. Enligt Statistikcentralens uppgifter har närapå hälften av hushållen endast ett mobiltelefonabonnemang.

En motsvarande risk hör också samman med de potentiella långa kötiderna vid telefonservicen. Enligt BJO:s uppfattning behöver inte heller kötiden vara avgiftsfri för ringaren, utan normal samtalsavgift får tas ut för kötiden. Också den som personligen utrettar sina ärenden hos en myndighet kan bli tvungen att köa, vilket medför tidsspillan och därigenom sådan olägenhet som kan jämföras med kostnader. Då kostnaderna för köandet vid telefonservicen är i samma storleksklass som den normala samtalsavgif-

ten, torde en skäligen kötid och de kostnader som orsakas av köandet kunna betraktas som normala kostnader för den servicekanal kunden valt. En annan omständighet som bör beaktas är att myndigheten skall se till att kötiderna är skäliga och inte utgör ett faktiskt hinder för tillgången till rådgivningsservice. Skattestyrelsens mål är att kötiden skall vara högst 30 sekunder, vilket enligt BJO:s uppfattning uppfyller detta krav.

Med stöd av vad som anförts ovan ansåg BJO att prissättningen av skatteförvaltningens telefonservice inte överensstämmer med kraven på god förvaltning eller med kravet på avgiftsfri rådgivning, eftersom avgiften för samtalen är högre än den avgift som enligt kundens eget abonnemang tas ut för samtal till ett vanligt telefonnummer.

BJO ansåg att Skattestyrelsen skall sträva efter att korrigera situationen så att den överensstämmer med kraven på god förvaltning. I praktiken kan detta innebära att de extra kostnader som kunderna för närvarande orsakas av telefonrådgivningen först skall betalas av skatteförvaltningen och att alla skattebetalare därigenom får stå för dem. Enligt BJO:s uppfattning utgör detta inte någon ogrundad fördelning av kostnaderna, utan en normal följd av att det föreskrivs att någon av myndighetens tjänster skall vara avgiftsfri. Då det föreskrivs att en tjänst skall vara avgiftsfri är avsikten inte att kostnaderna för tjänsten enbart skall åläggas dem som anlitar tjänsten.

Åtgärder

BJO delgav Skattestyrelsen sin ovan angivna uppfattning. På grund av de extra kostnader som orsakas kunden överensstämmer skatteförvaltningens telefonrådgivning enligt BJO:s uppfattning inte med det krav på avgiftsfri rådgivning som kan härledas av den grundlagsenliga principen om god förvaltning och som uttryckligen anges i förvaltningslagen. Eftersom det föreskrivs att rådgivningen skall vara avgiftsfri, skall de kostnader som hör samman med tillhandahållandet av servicen inte bäras av kunden utan av myndigheten.

BJO bad Skattestyrelsen senast 31.12.2005 meddela vilka åtgärder de ställningstaganden som framförts i detta beslut gett upphov till.

BJO Jämskeläinenns beslut 23.6.2005, dnr 2069/4/04* (föredragande Ulla-Maija Lindström)

Skattestyrelsen meddelande 19.12.2005 att man hade beslutat att byta ut sitt servicenummerkoncept. Avgiften för samtal till det nya servicenumret uppgavs vara 3 cent/minut + lokalnätavgiften/mobilsamtalsavgiften. Enligt meddelandet försattes ringarna således i en jämläk ställning i förhållande till varandra och samtalsavgiften var skällg.

Med anledning av Skattestyrelsens meddelande delgav BJO Skattestyrelsen sin uppfattning om att inte heller de nya servicenumren var avgiftsfria för kunden. För samtal från en mobiltelefon debiterades utöver den mobilsamtalsavgift som bestäms enligt kundens eget abonnemang dessutom 3 cent/minut. Avgiften för samtal från en fast telefon var 3 cent/minut + lokalnätavgiften. Eftersom lokalnätavgiften i allmänhet är ungefär av samma storlek som lokalsamtalsavgiften, var avgiften för kunden ca 3 cent/minut högre än den normala samtalsavgiften. Den nya avgiften uppfyllde således inte heller i fråga om samtal från en fast telefon kravet på avgiftsfrihet och den var dessutom betydligt högre än den tidigare avgiften.

Enligt BJO kunde man inte ange juridiskt godtagbara grunder för en sådan avgift som överskrider den normala samtalsavgiften. Skattestyrelsen hade i sitt meddelande hänvisat till att de nya samtalsavgifterna var skällga. Det stämde att skatteförvaltningens nya avgifter kunde betraktas som skällga åtminstone jämfört med den tidigare avgiften för mobiltelefonsamtal. Juridiskt sett var det dock inte fråga om skällghet utan om avgiftsfrihet.

BJO betonade att skatteförvaltningens telefonrådgivning så fort som möjligt skall ordnas så att den blir helt avgiftsfri.

Skattestyrelsen meddelade 25.1.2006, i avvikelse från det tidigare meddelandet, att avgiften för samtal till det nya servicenumret endast består av lokalnätavgiften eller mobilsamtalsavgiften. Tjänsterna inom det

nya servicenummerkonceptet kan tas i bruk i mars 2006. Efter ibruktataget följer en övergångsperiod på ungefär ett år, under vilken skatteförvaltningen svarar både på de nya och på de gamla servicenumren. Informerandet om de nya servicenumren inleds i det elektroniska mediet. Numren och avgifterna kommer att framgå av kontaktuppgifterna på skatteförvaltningens egen internetjänst www.vero.fi samt av nummerupplysningen.

FORDONSFÖRVALTNINGS- CENTRALENS AVGIFTSBELAGDA TELEFONSERVICE

I vissa klagomål gällande fordonsbeskattningen riktades bl.a. kritik mot att Fordonsförvaltningscentralens telefonrådgivning var avgiftsbelagd. Enligt Fordonsförvaltningscentralens internetsidor var avgiften för den rådgivning som gavs i fordonsskattefrågor och övriga frågor på 0100-servicenumren 0,08 euro/minut + lokalnätavgiften. Vid telefonrådgivningen hade det enligt klagomålen förekommit kö och kunderna hade debiterats den nämnda avgiften också för kötiden.

BJO Jämskeläinen hänvisade till sitt beslut om skatteförvaltningens avgiftsfria telefonrådgivning och framförde i sitt ställningstagande dessutom följande.

Fordonsförvaltningscentralen hade ingått avtal om Fordonsförvaltningscentralens servicenummer med ett telebolag. Enligt avtalet var 0100-servicenumren belagda med tilläggsavgift. För samtal till ett servicenummer som är belagt med tilläggsavgift uttas hos den som ringer med en fast telefon lokalnätavgiften och hos den som ringer med en mobiltelefon mobilsamtalsavgiften och därutöver debiteras i båda fallen den avtalsenliga serviceavgiften. Serviceavgiftens storlek var 8 cent/minut.

För den som ringde med en fast telefon från en ort utanför Nylands teleområde motsvarade avgiften för Fordonsförvaltningscentralens 0100-telefonservice i genomsnitt den sammanlagda avgiften för ett normalt fjärrsamtal (fjärrsamtalsavgiften + lokalnätavgiften), eller översteg denna en aning. De som ringde med en fast telefon inom Nylands teleområde och

de som ringde med mobiltelefon från vilken ort som helst i Finland blev däremot tvungna att betala en betydligt högre avgift än den normala lokalsamtalsavgiften eller mobsamtalsavgiften då de ringde upp dessa servicenummer.

Numret till Fordonsförvaltningscentralens växel är ett 0100-nummer och rådgivningen har uttryckligen styrts till ett sådant servicenummer, vilket innebär att den kund som begärde rådgivning ålades extra kostnader för detta. Det faktum att avgiften var högre än för samtal till ett vanligt telefonnummer beror på det avtal om kommunikationstjänster som Fordonsförvaltningscentralen ingått med telebolaget, dvs. på Fordonsförvaltningscentralens åtgärder. För kundens del saknar det betydelse att Fordonsförvaltningscentralen inte själv fick ens en del av samtalsavgiften, utan att den gick till det telebolag som Fordonsförvaltningscentralen ingått avtal med. Eftersom det är fråga om service som enligt lagen skall vara avgiftsfri, invercade det enligt BJO:s åsikt inte heller på saken att myndigheten med hjälp av det telefonserviceavtal som medförde kostnader för kunderna eventuellt kunde förbättra sin service i något annat avseende.

Fordonsförvaltningscentralen konstaterade att principen för dess telefonservice har varit att servicen skall erbjudas alla kunder runtom i landet till samma pris. Detta har ansetts viktigt eftersom centralen inte har någon organisation på regional nivå och alla som utråder ärenden per telefon därför måste ringa centralen i Helsingfors. BJO ansåg att Fordonsförvaltningscentralens princip i och för sig är riktig och överensstämmer med god förvaltning. Principen får dock inte fullföljas så att praktiskt taget alla kunder blir tvungna att betala en avgift som överstiger den normala samtalsavgiften för rådgivningssamtalen.

BJO ansåg att prissättningen av Fordonsförvaltningscentralens telefonrådgivning inte överensstämde med principen om god förvaltning eller med kravet på avgiftsfri rådgivning då samtalsavgiften var högre än den avgift som enligt kundens eget fasta abonnemang eller mobiltelefonabonnemang debiterades för samtal till ett vanligt telefonnummer.

BJO delgav Fordonsförvaltningscentralen sin uppfattning. Han bad Fordonsförvaltningscentralen senast

28.2.2006 meddela vilka åtgärder hans beslut föranlett. BJO sände också sitt beslut till kommunikationsministeriet för kännedom.

BJO Jämskäläinens beslut 3.11.2005, dnr 382/4/04* (föredragande Ulla-Maija Lindström)

Fordonsförvaltningscentralen meddelade 24.1.2006 att prissättningen av Fordonsförvaltningscentralens telefonservice har ändrats så att en kund som ringer med en fast telefon betalar lokalnätavgiften för samtalet och en kund som ringer med en mobiltelefon betalar den mobsamtalsavgift som bestäms enligt kundens eget abonnemang. Fordonsförvaltningscentralen står för de kostnader som orsakas av upprätthållandet av servicenummersystemet och täcker dem med hjälp av sina övriga intäkter. Den nya prissättningen av telefonservicen togs i bruk 1.12.2005. Servicenumren har inte förändrats. Avgifterna framgår av Fordonsförvaltningscentralens internetsidor www.ake.fi. Uppgifterna i telefonkatalogerna och i Fordonsförvaltningscentralens publikationer kommer också att uppdateras.

UTLÄGGNING AV TELEFON- RÅDGIVNINGEN ANGÅENDE FORDONSBESKATTNINGEN

Det framgick av kommunikationsministeriets utlåtande och av Fordonsförvaltningscentralens utredning angående det ärende som gällde Fordonsförvaltningscentralens avgiftsbelagda telefonservice (382/2/04*) att Fordonsförvaltningscentralen hade anförtrott sin avtalspart, dvs. ett privat telebolag, en del av telefonrådgivningen gällande fordonsbeskattningen.

I 8 § i förvaltningslagen finns bestämmelser om rådgivning. Enligt paragrafens 1 mom. skall myndigheterna inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden. Rådgivningen är avgiftsfri.

I 124 § i grundlagen finns bestämmelser om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Enligt paragrafen kan offentliga förvaltningsuppgif-

ter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Med anledning av detta prövade BJO Jämskeläinen på vilka juridiska grunder Fordonsförvaltningscentralen hade anförtrott ett privat bolag den rådgivning angående fordonsbeskattningen som är en myndighetsuppgift. BJO konstaterade bl.a. följande i sitt ställningstagande.

Offentliga förvaltningsuppgifter

De offentliga förvaltningsuppgifternas kärnområde utgörs av utövandet av offentlig makt, vilket innefattar utfärdande av ovillkorliga föreskrifter med stöd av lag eller förordning och beslutsfattande som gäller någons förmåner, rättigheter eller skyldigheter. Sådant faktiskt ingripande i någons förmåner eller rättigheter som sker med stöd av lag utgör också utövande av offentlig makt. Den rådgivning som ges av en myndighet utgör inte utövande av offentlig makt. I det aktuella fallet är det fråga om huruvida rådgivningen är en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen.

Enligt regeringens proposition angående den nya grundlagen avses med en offentlig förvaltningsuppgift i 124 § i grundlagen en förhållandevis omfattande helhet av förvaltningsuppgifter som t.ex. omfattar verkställighet av lagar samt uppgifter som hör samman med det beslutsfattande som gäller enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Bestämmelsen omfattar både överföring av uppgifter som för närvarande ankommer på myndigheterna och överföring av nya förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Det framgår vidare av propositionens motivering att bestämmelsen inte enbart omfattar beslutsfattande gällande en enskild persons eller sammanslutnings rättigheter, utan även skötseln av offentliga serviceupp-

gifter samt uppgifter som hör samman med serviceproduktion. Förvaltningsuppgifternas karaktär är av betydelse när det gäller frågan om huruvida en uppgift endast genom lag kan anförtros någon annan än en myndighet eller om man även med stöd av lag kan föreskriva eller bestämma om uppgiften. När det gäller uppgifter som hör samman med serviceproduktion uppfylls ändamålsenlighetskravet, rättsskyddskravet och kravet på god förvaltning lättare än när det gäller beslutsfattande.

I bestämmelsen understryks betydelsen av att de personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter skall vara sakkunniga och ha utbildning för uppgiften samt att personerna skall stå under tillräcklig offentlig tillsyn.

Rådgivningens karaktär och innebörd

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag. Behandlingens offentlighet samt rätten att bli hörd, att få ett motiverat beslut och att söka ändring tryggas i lag, i likhet med de övriga garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning.

Den rådgivning som föreskrivs i 8 § i förvaltningslagen hör till grunderna för god förvaltning. Myndigheterna skall inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden. I regeringens proposition angående förvaltningslagen (RP 72/2002 rd, s. 65-66) konstateras bl.a. följande om rådgivningen.

Grundlagsbestämmelserna om god förvaltning har utvidgat den rådgivningsskyldighet som myndigheterna ålades i lagen om förvaltningsförfarande så att rådgivningsskyldigheten mer allmänt ger uttryck för den serviceprincip som myndigheterna är bundna av. Enligt propositionen åläggs myndigheterna enligt 8 § en i någon mån utökad skyldighet att ge sina kunder råd. Rådgivningsskyldigheten omfattar rådgivning gällande förfaranden, procedurmässiga rättigheter och juridiska faktorer samt konkret rådgivning t.ex. angående

behandlingens längd. Det hör däremot inte till myndigheternas skyldigheter att bistå sina kunder t.ex. genom att avfatta handlingar på kundernas vägnar.

En myndighet har rådgivningsskyldighet endast i ärenden som hör till dess behörighet och uppgifter. Ansvar för rådgivningen ankommer således på den myndighet som har till uppgift att behandla ett visst ärende eller tillhandahålla viss service. Behovet och omfattningen av rådgivningen skall bedömas på basis av kundens faktiska möjligheter att själv klara av att sköta sitt ärende. När det gäller svåra och invecklade ärenden är behovet av rådgivning större än när det är fråga om ett enkelt förfarande. Myndigheternas rådgivningsskyldighet kompletteras av en allmän skyldighet för myndigheterna att svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden. Med utträttande av ärenden avses inte endast vidtagande av de åtgärder som behövs för skötseln av ett förvaltningsärende, utan också sådant utträttande av ärenden hos en myndighet som ansluter sig till faktisk förvaltningsverksamhet.

Riksdagens förvaltningsutskott ansåg i sitt utlåtande angående förvaltningslagen att god förvaltning är oskiljbart förbunden med rätten att få råd utan särskilda kostnader (FvUB 29/2002 rd, s. 8).

Vid rådgivningen skall också de övriga garantierna för och principerna om god förvaltning iakttas, såsom kravet på adekvat service, snabbhet, objektivitet, gott språkbruk och tillgodoseende av kundens språkliga rättigheter. Vikten av myndigheternas rådgivning ådagaläggs bl.a. av att ett felaktigt råd av en myndighet kan medföra skadeståndsansvar för det offentliga samfundet samt utgöra en grund för sådan förbudsvillfarelse som hör till ansvarsfrihetsgrunderna i 4 kap. i strafflagen.

Bl.a. mottagandet av flyttningsanmälningar på andra ställen än vid magistraten har betraktats som sådan överföring av offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen. Förvaltningsutskottet konstaterade i sitt betänkande (FvUB 12/2004 rd) med anledning av regeringens proposition angående lagen om hemkommun (RP 67/2004 rd) att ingen beslutanderätt med relevans för individens grundläggande fri- och rättigheter överförs när uppgifterna att ta emot

flyttningsanmälan förs över på andra än myndigheter. Utskottet underströk dock att garantierna för god förvaltning alltid måste säkerställas vid skötseln av förvaltningsuppgifter. I propositionen föreslogs följaktligen att de som tar emot flyttningsanmälningar på andra ställen än vid myndigheter skall arbeta under tjänsteansvar. Dessutom föreslogs lagen innehålla bestämmelser om att allmänna förvaltningsrättsliga författningar skall iakttas vid skötseln av dessa uppgifter.

Fordonsskatterådgivningen

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen är förvaltningen bunden av lag. All utövning av offentlig makt skall bygga på lag. I all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen skall bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Kravet på att förvaltningen skall vara bunden av lag accentueras särskilt inom beskattningen. Enligt 81 § 1 mom. i grundlagen skall bestämmelser om statsskatt och statliga avgifter utfärdas genom lag. Lagen skall innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd.

Enligt fordonsskattelagen fungerar Fordonsförvaltningscentralen som skatteuppbördsmyndighet. Rådgivningen angående fordonsbeskattningen och besvarandet av frågor och förfrågningar angående beskattningen är således en myndighetsuppgift som med stöd av 8 § i förvaltningslagen ankommer på Fordonsförvaltningscentralen.

Enligt BJO:s uppfattning är Fordonsförvaltningscentralens förfarande synnerligen exceptionellt. BJO känner inte till att någon annan myndighet på motsvarande sätt skulle ha lagt ut sin rådgivningsuppgift. Enligt BJO:s åsikt talar också detta för att det behövs ett uttryckligt ställningstagande från lagstiftarens sida för att detta förfarande skall betraktas som godtagbart.

Enligt Fordonsförvaltningscentralens utredning styrs de samtal som gäller fordonsbeskattning från servicenumret direkt till det bolag som erbjuder telefonservice. Samtalen har styrts till Fordonsförvaltningscentralen endast om bolagets telefonrådgivare inte har kun-

nat svara på en fråga. År 2004, då det fanns ett uppenbart behov av rådgivning till följd av den nya lagens ikraftträdande, mottogs 475 000 samtal på servicenumret och 95 000 samtal vid Fordonsförvaltningscentralens fordonsskatteenhet. Då man från justitieombudsmannens kansli 13.6.2005 ringde upp servicenumret kunde man konstatera att rådgivningen inte enbart innefattade redogörelse för de uppgifter som registrerats i datasystemet, utan att det också gavs råd angående tillämpningen av materiella skattebestämmelser.

Fordonsförvaltningscentralens kunder har utgått från att de ställt sina frågor till en tjänsteman som är anställd hos skattemyndigheten, medan samtalen *de facto* har förenats till en telefonrådgivare som är anställd vid ett privat bolag och som inte underlyder tjänstansvar. Enligt BJO:s uppfattning är det omöjligt att bedöma huruvida kundernas rättsskydd har kränkts vid rådgivningen och hur garantierna för och principerna om god förvaltning i praktiken har tillgodosetts i samband med rådgivningen.

Slutresultat och åtgärder

Med anledning av vad som anförts ovan har BJO kommit till följande slutresultat.

Den rådgivning som avses i 8 § i förvaltningslagen är en av myndigheternas lagstadgade uppgifter. Rådgivningen hör till de grunder för god förvaltning som omfattas av de grundläggande fri- och rättigheterna. I och med detta betraktas rådgivningen också som en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen, vilken kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning.

Fordonsförvaltningscentralen är den myndighet som enligt fordonsskattelagen svarar för skatteuppbörden och för de övriga åtgärder som hör samman med beskattningen. Bestämmelsen i 8 § i förvaltningslagen förpliktar Fordonsförvaltningscentralen att ge råd an-

gående kundernas lagstadgade fordonsskatteskyldighet. Rådgivningsskyldigheten kompletteras av en allmän skyldighet att besvara frågor som gäller uträttandet av ärenden. Denna rådgivningsskyldighet som ankommer på Fordonsförvaltningscentralen i dess egenskap av skattemyndighet är en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i förvaltningslagen.

Fordonsförvaltningscentralen hade inte med stöd av lag befogenhet att anförtro ett privat företag de rådgivningsuppgifter som enligt lag ankommer på Fordonsförvaltningscentralen. Förfarandet strider således mot 124 § i grundlagen. Det är lagstiftarens, i sista hand riksdagens grundlagsutskotts, uppgift att bedöma huruvida rådgivningen under de förutsättningar som anges i 124 § i grundlagen över huvud taget eller delvis kan överföras på ett privat företag.

BJO delgav Fordonsförvaltningscentralen och kommunikationsministeriet denna uppfattning.

BJO bad kommunikationsministeriet senast 28.2.2006 meddela vilka åtgärder hans beslut föranlett.

BJO Jämskeläinens beslut 3.11.2005, dnr 1806/2/05* (föredragande Ulla-Maija Lindström)

Kommunikationsministeriet meddelade 22.2.2006 att en regeringsproposition med förslag till lag om ändring av 56 § i fordonsskattelagen har överlämnats till riksdagen (RP 7/2006 rd).

UPPGIVANDE AV SKATTE-TJÄNSTEMÄNS NAMN

Klaganden hade hos skattebyrån i Tammerfors bett information om namnen på alla de personer som på något sätt varit delaktiga i det skattebeslut som gällde klaganden. Klaganden grundade sitt yrkande på 17 § i lagen om förvaltningsförfarande som var gällande vid den aktuella tidpunkten. Klaganden hänvisade också till det svar BJO Jämskeläinens med anledning av ett klagomål gett 10.9.2003 (830/4/02*), där han med avseende på 118 § i grundlagen framförde sin uppfattning om uppgivande av tjänstemäns namn. Skattebyrån hade vägrat uppge namnen på tjänstemännen.

Bedömning av förfarandet med avseende på offentlighetslagen

Den motivering som framförts i skattebyråns avgörande, enligt vilken skattebyrån kunde vägra ge de uppgifter som klaganden begärt eftersom begäran ansågs sakna laglig grund, strider mot den grundlagsenliga offentlighetsprincipen och mot offentlighetslagen. Enligt dessa skall *en begränsning* av rätten att få information vara saklig och grunda sig på lag. Den som begär information behöver inte motivera sin begäran i andra fall än de som avses i 13 § i offentlighetslagen. Det är således inte fråga om att den som begär information skall påvisa en laglig grund för sin begäran, utan om att en begränsning av rätten till information skall grunda sig på lag. Skattebyrån borde således ha utrett huruvida det förelåg en saklig lagstadgad grund för begränsning av klagandens rätt att i egenskap av part få information om namnen på de tjänstemän som fattat beslut om klagandens beskattning.

Enligt BJO:s uppfattning var klagandens begäran om information inte så omfattande som skattebyrån beskrivit i sin utredning. Ifall det hade förelegat oklarhet angående innebörden av informationsbegäran borde skattebyrån enligt 13 § i offentlighetslagen ha bistått klaganden vid individualiseringen av begäran. Skattebyrån borde dessutom ha iakttagit god informationshanteringssed, vilken innebär att myndigheterna är skyldiga att ordna sina handlingar och informationskällor så att de uppgifter som ingår i dem kan nås på ett behörigt sätt. Med avseende på detta borde skattebyrån själv ha utrett namnen på de tjänstemän som deltagit i beslutsfattandet. Det var således inte tillräckligt att klaganden gavs möjlighet att själv vid skattebyrån ta reda på dessa uppgifter ur de handlingar som gällde klagandens beskattning.

Tavastehus förvaltningsdomstol har i sitt beslut 17.6.2004 i ett annat ärende konstaterat att en part har rätt att få information om namnen på de tjänstemän som tagit del i beslutsfattandet angående hans eller hennes beskattning.

Skattebyråns förfarande uppfyllde således inte de krav som offentlighetslagen ställer på myndighetsverksamheten. Vid bedömningen av förfarandets klandervärd-

het beaktade BJO att klagandens informationsbegäran till sin innebörd var mycket ovanlig och att det därför vid skattebyrån hade förekommit oklarhet om hur man skulle förhålla sig till begäran. Med tanke på offentlighetsprincipen ansåg BJO dock att motiveringen i skattebyråns beslut var bekymmersam. Enligt motiveringen skall den som begär information lägga fram en laglig grund för sin begäran, medan det i själva verket är så att det skall finnas en laglig grund för vägran att ge information.

Bedömning av förfarandet med avseende på 118 § i grundlagen

Skattebyrån hade gett ett beslut där klaganden förvägrades de begärda uppgifterna om namnet på de tjänstemän som varit delaktiga i klagandens skattebeslut. Enligt beslutets motivering förelåg det inte något rättsskyddsbehov för klagandens del, eftersom klaganden enligt skattebyråns uppfattning inte hade lidit någon rättskränkning eller skada till följd av felaktigt förfarande från myndigheternas sida. I beslutet hänvisade man till 118 § i grundlagen och till de beslut som olika besvärinstanser gett i skatteärendet. Man ansåg att det inte visats att skattebyrån skulle ha handlat lagstridigt i ärendet. Därför ansåg sig skattebyrån inte vara skyldig att ge klaganden de begärda uppgifterna.

Enligt Skattestyrelsens och skatteverkets utlåtanden och utredning hade skattebyrån på de grunder som uppgavs i beslutet haft rätt att vägra ge de begärda uppgifterna om tjänstemännens namn, eftersom klagandens skattebeslut redan hade prövats i alla rättsinstanser. Man ansåg därför att det inte förelåg några sådana omständigheter på basis av vilka förfarandet vid verkställandet av klagandens beskattning kunde betraktas som lagstridigt. Klaganden hade dessutom i enlighet med den besvärсанvisning som fogats till beslutet haft möjlighet att föra ärendet till förvaltningsdomstolen för prövning som ett förvaltningstvistemål.

Med anledning av detta konstaterade BJO att syftet med bestämmelsen i 118 § 3 mom. i grundlagen är att trygga individens möjligheter att delta i tillsynen över den offentliga maktutövningen. Den åtalsrätt som på grundlagsnivå föreskrivs för målsäganden utgör

ett undantag från målsägandens sekundära åtalsrätt i brottmål, vilken innebär att målsäganden själv får väcka talan för ett brott endast om allmänna åklagaren har fattat beslut om att inte väcka åtal. Brukandet av den åtalsrätt som avses i 118 § i grundlagen kräver inte heller att det utförts någon förundersökning eller att en myndighet vidtagit några andra åtgärder eller fattat några andra beslut i ärendet. Genom denna reglering har man uttryckligen velat garantera att individens rätt att initiera realiserandet av det straff- eller skadeståndsansvar som grundar sig på en tjänsteåtgärd inte skall vara beroende av någon myndighet. Denna rätt är principiellt sett mycket viktig eftersom den innebär att en person som anser sig ha blivit utsatt för en rättskränkning i samband med tjänsteverksamhet alltid har tillgång till ett lagligt rättsmedel.

Med avseende på de rättigheter som garanteras i 118 § i grundlagen saknar det således betydelse vilken uppfattning myndigheten själv har om åtgärdernas laglighet. För att dessa rättigheter skall kunna tillgodoses, skall var och en ha rätt att av myndigheterna få information om namnen på de tjänstemän som eventuellt är ansvariga för ett avgörande eller en åtgärd som gäller honom eller henne. Skattebyrån hade således inte rätt att på de ovan nämnda grunderna vägra ge klaganden de begärda uppgifterna om tjänstemännens namn.

Skattebyråns förfarande stod således i strid med 118 § 3 mom. i grundlagen. Vid bedömningen av förfarandets klandervärdhet beaktade BJO som en förmildrande omständighet att klaganden enligt den besväransvisning som fogats till skattebyråns beslut hade getts möjlighet att föra sitt ärende gällande informationsbegäran och grunderna för skattestyrelsens beslut till förvaltningsdomstolen för prövning.

BJO konstaterade vidare att 118 § i grundlagen delvis har en annan innebörd och ett annat syfte än offentlighetslagen. Enligt offentlighetslagen har en part rätt att även ta del av en handling som inte är offentlig, om handlingen kan eller har kunnat *påverka behandlingen av hans eller hennes ärende*. Syftet med bestämmelsen i 118 § 3 mom. i grundlagen är däremot att ge parten en möjlighet att delta i *tillsynen över den offentliga maktutövningen och realiserandet av det straff- eller skadeståndsansvar som grundar sig på en ämbetsåtgärd*.

BJO delgav skattebyrån sin uppfattning om skattebyråns felaktiga förfarande vid behandlingen av klagandens informationsbegäran. Uppfattningen delgavs också Skattestyrelsen och det skatteverk som gett utlåtanden och tillhandahållit utredningar i samband med ärendet.

BJO Jämskeläinens beslut 19.4.2005, dnr 2001/4/03*
(föredragande Ulla-Maija Lindström)

MILJÖÄRENDEN

Som miljöärenden statistikförs främst ärenden som gäller planläggning och byggande samt naturskydd, miljövård, miljötillstånd och avfallshantering. Till miljöärendena hänförs också de vattenärenden som hör till miljöministeriets förvaltningsområde. Dessa ärenden behandlas emellertid vid flera olika myndigheter. Gränsdragningen har varit flytande, särskilt när det gäller skiljelinjen i förhållande till allmänna kommunärenden och delvis också i förhållande till jord- och skogsbruksärenden. Enligt fördelningen av ärenden avgjordes miljöärendena av BJO *Jääskeläinen*. Under verksamhetsåret fungerade äldre justitieombudsmannasekreterare *Erkki Hännikäinen* som huvudföredragande i dessa ärenden.

Allmän översikt

Under verksamhetsåret avgjordes 80 miljöärenden. Vart fjärde miljöklagomål föranledde kritik. Det är karaktäristiskt för miljöärendena att ett och samma problem samtidigt kan bli föremål för granskning med avseende på flera olika lagstiftningsområden och kräva behandling vid flera olika myndigheter. Granskningen av miljöärendena omfattar ofta också ett exceptionellt långt tidsperspektiv. Bl.a. dessa särdrag ökar riskerna för fel och gör miljöklagomålen förhållandevis komplicerade.

Under verksamhetsåret genomfördes inga sådana ändringar i den miljörättsliga lagstiftningen som skulle ha varit av väsentlig betydelse med avseende på laglighetsövervakningen. Liksom tidigare år riktade sig klagomålen i allmänhet mot kommunernas miljömyndigheter, men också mot de regionala miljöcentralerna och miljöministeriet samt vissa andra miljömyndigheter. Flera klagomål påminde till sin karaktär om besvär, dvs. justitieombudsmannen ombads ändra en myndighets beslut. Justitieombudsmannen har emellertid inte befogenheter att ändra beslut. I flera fall vände man sig till justitieombudsmannen för att få hjälp efter att alla ordinära rättsmedel redan hade brukats.

De flesta klagomål som anfördes i miljöärenden gällde liksom förut sådana traditionella miljöfrågor som bygglov och byggnadstillsyn samt avfallshantering. Nästan hälften av avgörandena gällde sådana frågor. Det anfördes också fler klagomål än förut över planläggningen och i synnerhet över generalplaneringen. Klagomålen angående olika typer av vattenärenden har också fått en mer framträdande roll.

I miljöklagomålen framhålls allt oftare också att medborgarnas påverkningssamhälle är otillräckliga och informationen bristfällig när det gäller beslutsfattandet om levnadsmiljön. Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som trädde i kraft i Finland den 30 november 2004, understryker vikten av deltagande och växelverkan. Detsamma gäller den nya markanvändnings- och bygglagen som trädde i kraft vid ingången av år 2000. Klagomålen har emellertid ofta hänfört sig till ärenden som fortfarande varit anhängiga, varvid den berörde haft tillgång till de anmärknings- och besvärsmöjligheter som lagen erbjuder. Justitieombudsmannen har i allmänhet inte i detta skede kunnat ingripa i ärendena.

Största delen av justitieombudsmannens åtgärder har bestått i att justitieombudsmannen fäst uppmärksamhet vid kraven på god förvaltning eller framfört allmänna synpunkter angående tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det faktum att miljöärendena är komplicerade och kräver många behandlingsfaser har sannolikt ökat risken för att det inträffar smärre fel även i sådana fall då inga direkta olagligheter eller allvarliga kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna kan konstateras. Uppenbart lagstridigt förfarande konstaterades bl.a. i tre ärenden som gällde bygglov/byggnadstillsyn.

BJO *Jääskeläinen* har förutom de fall som refereras närmare nedan bl.a. uppmärksammat utlämnandet av uppgifter ur byggnadstillsynshandlingar (dnr 3535/4/04) och riktat kritik bl.a. mot kommunernas byggnadstillsynsmyndigheter för brister i samband med hörandet och informerandet av parterna om synförrättningar och inspektioner (bl.a. 123, 1013*, 2148 och 2612/4/03 samt 20/4/05), dröjsmål vid behandlingen av ärendena (bl.a. 1630/4/03) och försummelser vid besvarandet av brev och förfrågningar

(bl.a. 2125 och 2265/4/03). BJO uppmärksammade en samkommun på att det inte med avseende på integritetsskyddet var tillbörligt att personbeteckningen antecknades på avfallsavgiftsfakturor (2872/4/03*). BJO undersökte också ett förfarande där retur- och problemavfallsavgiften uppbars av husbolaget istället för av delägarna. Förfarandet betraktades inte som felaktigt i ett sådant avseende som skulle föranleda åtgärder från justitieombudsmannens sida. Husbolaget kan vid behov få frågan prövad vid förvaltningsdomstolen (1188/4/03 s. 145).

Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen. Enligt paragrafen skall det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och för att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Den rättsliga regleringen av livsmiljön ökar ständigt. Inställningen till miljövärden håller på att förändras, vilket också kommer till uttryck i rättspraxis. Man kan således förvänta sig att miljöärendena också vid laglighetsövervakningen kommer att få en ökad vikt. Tyngdpunkterna vid övervakningen kommer troligtvis i allt större utsträckning att ligga vid tryggheten av medborgarnas möjligheter till deltagande och inflytande samt vid öppenheten i samband med ärendenas beredning och behandling.

Avgöranden

SKYDDANDE AV VRAKET VROUW MARIA

Klaganden kritiserade Museiverkets och Forststyrelsens förfarande i det ärende som gällde skyddande av vraket Vrouw Maria som är beläget inom Skärgårdshavets nationalparks område. Vraket är fredat med stöd av lagen om fornminnen. Museiverket hade i maj 2000 ingått ett avtal med vattenområdets ägarinstans, dvs. med Forststyrelsen, om att man runt det fredade vraket skulle inrätta ett skyddsområde med en diameter på 1 500 meter. Avtalet innefattade ett förbud mot dykning och ankring på skyddsområdet. Klaganden ansåg att det var lagstridigt att fastställa ett dyk- och ankingsförbud genom ett avtal. BJO Jämskeläinen konstaterade bl.a. följande i sitt ställningstagande.

Den rörelsefrihet som avses i 9 § i grundlagen hör till de grundläggande fri- och rättigheter som endast får inskränkas med stöd av lag. Vid bedömningen av rörelsefrihetens betydelse måste man dock fästa avseende vid det inbördes förhållandet mellan olika grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Sådana vrak som avses i 20 § i lagen om fornminnen hör till kulturarvet. För att inte bestämmelsen i 20 § 1 mom. i grundlagen skall bli verkninglös ansåg BJO att det t.ex. i ärenden som gäller skydd av arkeologiskt värdefulla vrak inte finns skäl att ge rörelsefriheten en alltför hög prioritet.

Enligt 5 § 2 mom. i lagen om fornminnen kan markägaren och Museiverket genom ett skriftligt avtal fastställa gränserna för skyddsområdet för en fornlämning. Gränserna för en fast fornlämning och dess skyddsområde kan enligt lagrummet också fastställas genom den regionala miljöcentralens beslut. Den regionala miljöcentralen skall med stöd av 8 § i lagen om fornminnen också vid behov meddela särskilda föreskrifter för bevarande av en fast fornlämnings värde.

I lagen om fornminnen ges Museiverket emellertid inte befogenheter att i samband med ett sådant avtal som avses i lagens 5 § 2 mom. eller i övrigt utfärda allmänna juridiskt bindande föreskrifter för bevarande av en fast fornlämnings värde. Dessa befogenheter tillkommer den regionala miljöcentralen. BJO ansåg därför att Museiverket inte genom de avtalsbestämmelser som inkluderats i skyddsområdesavtalet med Forststyrelsen kunde fastställa sådana allmänna förbud eller föreskrifter gällande dykning eller ankring som är rättsligt bindande för utomstående parter och som inte följer av förbudet mot rubbning av vraket.

Dyk- och ankingsförbudet kan å andra sidan tolkas ingå i det förbud mot rubbning av fornlämningar som föreskrivs i 1 § 2 mom. i lagen om fornminnen. Det är dock osäkert om denna tolkning är riktig. Dykning eller ankring som sker t.ex. vid skyddsområdets yttre gränser, dvs. på upp till 750 meters avstånd från vraket kan knappast anses innebära att vraket utgrävs, överhöljs, ändras, skadas, borttas eller rubbas på ett sådant sätt som avses i lagrummet. Tolkningen kan å andra sidan försvaras med beaktande av syftet med bestämmelser-

na om förbudet mot rubbning av fornlämningar och bestämmelserna om skyddsområdet, dvs. bevarandet av vraket. Inrättandet av skyddsområdet borde nämligen ha något slags rättsverkningar som hör samman med skyddandet av vraket. Ur denna synvinkel betraktade BJO den tolkning som rimlig enligt vilken sådan verksamhet som kan äventyra bevarandet av vraket, såsom dykning och ankring, är förbjuden på skyddsområdet. BJO konstaterade också att det enligt 4 § i lagen om fornminnen *hör* ett sådant skyddsområde till vraket som behövs för att vraket skall kunna bevaras samt för att man skall kunna bereda ett sådant utrymme omkring vraket som är nödvändigt med hänsyn till vrakets art och betydelse. Vraket och dess skyddsområde bildar således en helhet.

BJO ansåg att det var otillfredsställande att det förbud mot dykning och ankring som Museiverket ansett vara nödvändigt för att skydda vraket i juridiskt hänseende vilade på en osäker grund. Till Museiverkets uppgifter hör uttryckligen att svara för skötseln och övervakningen av fornlämningar. BJO gjorde därför en framställning om att Museiverket skulle vidta åtgärder för att eliminera den rättsliga osäkerheten, dvs. ansöka om att den regionala miljöcentralen skulle utfärda de föreskrifter som behövs för att skydda vraket.

BJO bad Museiverket före utgången av år 2005 meddela vilka åtgärder hans beslut föranlett. BJO sände också en kopia av sitt beslut till undervisningsministeriet och Forststyrelsen för kännedom.

BJO Jämskäläinens beslut 21.6.2005, dnr 868/4/03* (föredragande Jouni Toivola)

Museiverket meddelade att en ansökan till Sydvästra Finlands miljöcentral om fastställande av skyddsområdet för vraket Vrouw Maria var under beredning.

BYGGLOV I STRID MED BESTÄM- MELSERNA OM TILLGÄNGLIGHET

De föreningar som anförde klagomålet kritiserade det byggprojekt som gällde köpcentret i S:t Karins på grund av att projektet inte motsvarade kraven på tillgänglighet. Det företag som svarade för köpcentret ha-

de hos byggnadstillsynsmyndigheten i S:t Karins stad ansökt om bygglov för att utvidga affärsbyggnaden invändigt. Byggprojektet gällde utvidgning av en byggnad på 16 230 kvadratmeter med 785 kvadratmeter, genom att man i en viss del av den affärsbyggnad som låg i ett plan också byggde affärslokaler på ett övre plan.

S:t Karins stads byggnadsinspektör beviljade bygglov för projektet. I sin utredning med anledning av klagomålet meddelade byggnadsinspektören att man vid behandlingen av bygglovet hade tolkat att utrymmena i den övre våningen skulle komma att användas som lagerlokaler. BJO Jämskäläinen konstaterade i sitt ställningstagande följande.

På basis av de faktorer som framgick av huvudritningarna som bifogats till ansökan om bygglov var lokalerna i den övre våningen i huvudsak avsedda som affärslokaler. Enligt ritningarna nåddes dessa lokaler via trappor från affärslokalerna i första våningen. Det fanns ingen hiss mellan första och andra våningen, eller några ramper eller andra anordningar för rullstolsburna personer. Rörelsehindrade kunder erbjöds således ingen möjlighet att ta sig till övre våningen.

BJO ansåg att det byggprojekt som avsågs i bygglovsbeslutet inte uppfyllde de krav på tillgänglighet som uppställts i 117 § 3 mom. i markanvändnings- och bygglagen, 53 § 1 mom. i markanvändnings- och byggförordningen samt i del F 1 i Finlands byggbestämmelsesamling (1997). Byggprojektet motsvarade inte heller det krav på jämställdhet och faktisk jämlikhet som anges i 6 § i grundlagen. Byggnadsinspektören hade således handlat lagstridigt i och med att det beviljades bygglov för utvidgningen.

BJO gav den byggnadsinspektör som beviljat bygglovet en anmärkning på grund av det lagstridiga förordandet. Han uppmärksammade samtidigt för framtiden byggnadsinspektören på vikten av att bestämmelserna och föreskrifterna om tillgänglighet iakttogs.

BJO Jämskäläinens beslut 18.1.2005, dnr 352/4/03* (föredragande Jouni Toivola)

UNDANTAG FRÅN KRAVET PÅ TILLGÄNGLIGHET I ETT BYGGLOVSÄRENDE

Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka om Åbo stads byggnadsnämnd hade handlat lagstridigt då nämnden beviljade bygglov för ombyggnad av lokaler i en byggnad som tidigare hade inrymt ett bryggeri till en restaurang, fastän det inte ordnats hinderfritt tillträde till restaurangen och restaurangens toaletter endast kunde nås yttre vägen.

I sin utredning med anledning av klagomålet konstaterade byggnadsnämnden att undantagen från kraven på tillgänglighet hade godkänts med stöd av bestämmelsen i 175 § i markanvändnings- och bygglagen som gäller mindre undantag i samband med bygglov. Enligt nämnden var det fråga om en kulturhistoriskt värdefull byggnad som skyddats i stadsplanen. En sådan ramp som uppfyllde föreskrifterna passade inte ihop med byggnadens fasad. I den intilliggande byggnaden hade samma krögare dessutom en restaurang som uppfyllde kraven på tillgänglighet.

Enligt BJO:s uppfattning kunde de brister som hindrade en handikappad person från att på egen hand ta sig in i restaurangen och dess toaletter i detta fall inte i sin helhet betraktas som sådana mindre undantag som avses i 175 § i markanvändnings- och bygglagen. Eftersom undantagen inte kunde betraktas som små var byggnadsnämnden i egenskap av bygglovsmyndighet inte behörig att godkänna dem.

BJO delgav Åbo stads byggnadsnämnd sin uppfattning om nämndens felaktiga förfarande. Han uppmärksammade samtidigt byggnadsnämnden på att ingen enligt 6 § 2 mom. i grundlagen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av bl.a. ålder, hälsotillstånd eller handikapp. Målet är att faktisk jämlikhet skall uppnås. Därför skall rörelsehindrade personers behov beaktas på ett tillbörligt sätt även i bygglovsärenden som gäller ändring eller reparation av det gamla byggnadsbeståndet.

BJO Jämskeläinens beslut 23.8.2005, dnr 1884/4/03* (föredragande Jouni Toivola)

RÖRELSEHINDER ORSAKAT AV EN HISSREPARATION

Klaganden kritiserade myndigheternas förfarande vid beviljandet av statsunderstöd för reparation av hissarna i ett bostadsaktiebolag. Reparationen av hissarna i klagandens bostadsaktiebolag hade genomförts så att hissarnas storlek minskade och klaganden inte längre rymdes in i hissen med sin rullstol.

BJO Jämskeläinen konstaterade i sitt beslut att den myndighet som beviljar understöd enligt lagen om understöd för reparation av bostäder skall kontrollera att de allmänna förutsättningarna för beviljande av understödet är för handen. Det fanns inte anledning att misstänka att Statens bostadsfond skulle ha handlat lagstridigt eller försummat sina lagstadgade skyldigheter vid beviljandet av understödet.

BJO ansåg att det var beklagligt att de reparationer av hissarna i klagandens bostadsaktiebolag som var avsedda att avlägsna rörelsehindren i själva verket hade gjort det svårare för klaganden att röra sig. I Statens bostadsfonds anvisningar om understöd för reparationer för år 2005 har man fäst uppmärksamhet vid att det i samband med hissreparationer skall säkerställas att man inte genom reparationen onödigt försämrar den rådande situationen. Enligt anvisningarna skall man således t.ex. vid installerandet av automatiska dörrar sträva efter att bevara den tidigare dörröppningens bredd.

Trots dessa anvisningar ansåg BJO inte att situationen ännu var tillfredsställande. I grundlagen har det allmänna ålagts en skyldighet att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför gav BJO miljöministeriet och Statens bostadsfond i uppdrag att överväga vilka åtgärder som borde vidtas i samband med det ansökningsförfarande som gäller understöd för reparation av hissar, för att man också i praktiken redan vid planeringen och beviljandet av understödet skall kunna säkerställa att de planerade åtgärderna inte försvagar rörelsehindrade personers möjligheter att använda hissarna. En sådan åtgärd kan t.ex. vara att det bestäms att hissarnas ritningar skall bifogas till de ansökningshandlingar som gäller understöd för reparation av hissar. Då kan man redan vid

planeringen av reparationerna och vid beviljandet av understödet utreda vilka följder de planerade reparationerna har i fråga om hissarnas storlek och därigenom säkerställa att rörelsehindrade personer har möjlighet att använda dem.

BJO bad miljöministeriet senast 31.12.2005 meddela vilka åtgärder som vidtagits med anledning av ärendet.

BJO Jääskeläinens brev 11.2.2005, dnr 1546/4/03*
(föredragande Ulla-Maija Lindström)

Miljöministeriet meddelade att det inte alltid i samband med hissreparationer finns skäl att uppställa som ett ovillkorligt krav att dörröppningens bredd bevaras, eftersom det även finns andra synpunkter som bör beaktas i sammanhanget, såsom olika säkerhetsfaktorer. Ministeriet ansåg det inte heller motiverat att kräva att ritningarna skall bifogas till ansökan, eftersom det oftast på basis av ritningarna är omöjligt att bedöma hurdana hinder som i praktiken medförs av att det installeras automatiska dörrar eller om det alls medförs några hinder.

Ministeriet betonade i sina anvisningar att man vid beviljandet av understöd i så stor utsträckning som möjligt skall sträva efter att gynna lösningar som främjar tillgängligheten. Man har också avtalat om att befoga tillgängligheten i samband med den utbildning som hör samman med understödsförbandet.

LAGSTRIDIGT FÖRFARANDE I ETT BYGGLOVSÄRENDE

Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka det förfarande tekniska direktören (f.d. byggnadsinspektören) i Nurmo kommun hade iakttagit i ett ärende som gällde beviljande av bygglov för utvidgning av ett bostadshus på en tomt som var belägen på ett detaljplaneområde. Enligt klagomålet hade man försummat att höra grannarna i ärendet. Det hade inte heller utsetts någon ansvarig arbetsledare för byggarbetet. Byggnadens våningsyta översteg dessutom enligt klagandens uppfattning de gränser som uppställts i detaljplanen.

Hörande av grannarna

Enligt 133 § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen skall grannarna underrättas om att en ansökan om bygglov anhängiggjorts, om detta inte med beaktande av projektets ringa betydelse eller läge eller planens innehåll är uppenbart onödigt med tanke på grannens intresse. Med en granne avses ägaren eller innehavaren av en fastighet eller ett annat område som ligger invid eller mittemot.

Enligt BJO Jääskeläinen gällde byggprojektet en utvidgning som tydligt förändrade byggnadens utseende och höjde dess fasad med en meter och höjden upp till taknocken med 2,8 meter. Byggnaden var belägen på ett småhusområde med relativt små tomter. Byggnadens avstånd från den närmaste angränsande tomten var lite över tre meter. På grund av dessa omständigheter ansåg BJO att underrättandet av grannarna inte enligt lagen kunde betraktas som uppenbart onödigt med tanke på grannarnas intresse.

BJO ansåg att tekniska direktören hade handlat lagstridigt då grannarna inte hade underrättats om bygglovsansökan och getts tillfälle att bli hörda. BJO underströk att rätten att bli hörd är en central rättsskyddsprincip som hör till sådan god förvaltning som enligt 21 § i grundlagen hör till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Kravet på en ansvarig arbetsledare

Vid ett byggnadsarbete som kräver tillstånd eller något annat godkännande av myndigheterna skall det enligt 122 § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen finnas en ansvarig arbetsledare. Enligt bestämmelse 4.1.1 i del A 1 i Finlands byggbestämmelsesamling krävs det dock inte någon ansvarig arbetsledare för byggandet av en mindre konstruktion, anläggning eller byggnad, såsom ett skjul eller ett skyddstak eller motsvarande eller för ett mindre rivningsarbete eller schaktningsarbete. BJO ansåg att byggnadstillsynsmyndigheten hade förfarit lagstridigt i ärendet då det inte hade förutsatts att en ansvarig arbetsledare skulle utses innan byggarbetet inleddes.

Utrymmen som omfattas av våningsytan

Tekniska direktören ansåg att det enligt bygglovsansökan fanns vindsutrymmen som räknades till våningsytan endast i den entréhall som ledde till balkongen. Enligt BJO:s uppfattning hade tekniska direktören vid avgörandet av bygglovsärendet inte handlat direkt lagstridigt i fråga om preciseringen av vindsutrymmena.

BJO ansåg dock att man i detta fall borde ha fäst större uppmärksamhet vid utredandet och bedömningen av de omständigheter som inverkade på beräkningen av våningsytan, särskilt eftersom vindsutrymmenas våningsyta begränsades av en planbeteckning enligt vilken de utrymmen som räknades till våningsytan på vinden fick omfatta högst hälften av bottenvåningens våningsyta. Därför borde man i samband med utvidgningen av byggnaden också ha sett till att tomtens planenliga byggnadsrätt inte överskreds.

Åtgärder

BJO gav tekniska direktören i Nurmo kommun en anmärkning på grund av det ovan beskrivna lagstridiga förfarandet, där bygglovsärendet hade avgjorts utan att grannarna hade hörts. BJO delgav dessutom tekniska direktören och kommunens räddnings- och byggnadsnämnd sin uppfattning om att byggnadstillsynsmyndigheten hade handlat felaktigt då byggarbetet fick utföras utan ansvarig arbetsledare. Han delgav också tekniska direktören sin uppfattning om utredandet och bedömningen av frågan om våningsytan på vinden.

BJO Jämskäläinens beslut 31.10.2005, dnr 2863/4/03* (föredragande Jouni Toivola)

BYGGLOV I STRID MED GENERALPLANEN OCH BYGGNADSORDNINGEN

Klagandenas granne hade utan lov utvidgat sin ekonomibyggnad som var belägen på ett strandområde och ändrat dess användningsändamål. Byggnaden hade ändrats till ett semesterhus vars våningsyta i olika sammanhang uppgetts vara 115–125 kvadratmeter. I generalplanen med rättsverkningar hade det endast anvisats en byggplats på grannens gård. Det fick byggas ett bostadshus eller ett semesterhus samt ekonomibyggnader som hörde samman med husets användningsändamål på gården. Enligt planbestämmelserna omfattade den sammanlagda byggnadsrätten för semesterhusbyggplatsen 180 kvadratmeter.

I byggnadsordningen för Vindala kommun hade det bestämts att det på en byggplats på ett strandområde fick finnas högst ett semesterhus med en våningsyta på högst 80 kvadratmeter. Våningsytan för en bastu fick vara högst 30 kvadratmeter. Miljönämnden kunde avvika från byggnadsordningens bestämmelser, om det inte innebar att bestämmelsens syfte väsentligen förbigicks.

På klagandenas grannes gård hade det redan förut funnits ett 65 kvadratmeter stort semesterhus, vilket innebar att generalplanens planbestämmelse om antalet semesterhus på en byggplats utgjorde hinder för beviljandet av bygglov för en ny semesterbyggnad. Därför ansökte grannen om bygglov för ett nytt semesterhus och om bygglov för ombyggnad av det gamla semesterhuset till en 42 kvadratmeter stor bastu. Miljönämnden beviljade byggloven och godkände i detta sammanhang med stöd av 175 § i markanvändnings- och bygglagen som gäller mindre undantag i samband med bygglov att den tillåtna våningsytan överskreds för bastuns del. Vasa förvaltningsdomstol upphävde bygglovsbesluten, eftersom det gamla semesterhuset inte genom de angivna förändringarna ändrades till en bastu. Byggloven stred mot generalplanens planbestämmelse om antalet semesterhus och det hade inte beviljats tillstånd att avvika från planbestämmelsen.

BJO ansåg i sitt beslut att bygglovet för semesterhuset dessutom stod i strid med byggnadsordningen. Enligt 14 § i markanvändnings- och bygglagen skall föreskrifterna i byggnadsordningen tillämpas om inte något annat bestäms om saken t.ex. i en generalplan med rättsverkningar. Enligt byggnadsordningen fick semesterhusets maximala våningsyta vara 80 kvadratmeter. Enligt den generalplan med rättsverkningar som gällde området fick den sammanlagda våningsytan för byggnaderna på en byggplats vara högst 180 kvadratmeter. Eftersom generalplanen inte innefattade några bestämmelser om våningsytan för semesterhus, skulle byggnadsordningens föreskrifter iaktas i denna fråga.

Miljönämnden hade förfarit lagstridigt då man utan undantagslov beviljade bygglov för ett semesterhus som var större än 80 kvadratmeter, trots att den sammanlagda våningsytan som fastställdes för byggnaderna på en byggplats i generalplanen inte överskreds.

BJO delgav Vindala nuvarande byggnadsnämnd sin uppfattning om miljönämndens lagstridiga förfarande samt om den korrekta tillämpningen av generalplanens och byggnadsordningens bestämmelser.

BJO Jääskeläinens brev 29.11.2005, dnr 2668/4/03* (föredragande Erkki Hännikäinen)

MILJÖMINISTERIETS FÖRFARANDE I ETT STATSUNDERSTÖDSÄRENDE

Klaganden kritiserade miljöministeriets förfarande vid betalningen av statsunderstöd samt vid övervakningen av understödets användning och vid återindrivningen av understöd. Miljöministeriet hade år 1999 beviljat ett bolag som närmast erbjöd konsulttjänster ett statsunderstöd på 400 000 mark för att planera och bygga en bioenergianläggning i Bulgarien. Enligt BJO hade den första understödsposten på 90 000 mark i enlighet med understödsbeslutet betalats då understödsbeslutet hade undertecknats, och han hade inget att anmärka i detta avseende. Däremot hade miljöministeriet enligt BJO:s åsikt handlat felaktigt då ministeriet hade betalat den andra understödsposten fastän de villkor som uppställts för betalningen i understödsbeslutet inte hade uppfyllts. I och med att den andra understöds-

posten hade betalats innan villkoren var uppfyllda hade miljöministeriet medverkat till att ungefär 66 000 mark av statens medel i praktiken hade gått till spillo då projektet sedermera strandat.

Miljöministeriet hade i augusti 2001 upphävt understödsbeslutet. Enligt motiveringen till miljöministeriets beslut upphävdes beslutet på grund av att omständigheterna hade förändrats så att det enligt statsrådets beslut om understöd som beviljas för främjande av miljövärdssåtgärder i områden nära Finland i Östeuropa (statsrådets understödsbeslut) hade blivit omöjligt eller annars omotiverat att genomföra projektet.

Enligt BJO borde miljöministeriet redan tidigare ha vidtagit åtgärder för att upphäva understödsbeslutet. Nu hade miljöministeriet upphävt understödsbeslutet först efter att beslutets giltighetstid hade gått ut. Enligt BJO:s uppfattning hade miljöministeriet också försummat att be bolaget om en beräkning som godkänts av en revisor över de verkliga, godtagbara kostnader som utgjort grund för understödsbeslutet och som orsakats av projektet fram till den tidpunkt då beslutet upphävdes. Detta förutsattes i statsrådets understödsbeslut. Denna försummelse försvårade för sin del utredningen av i vilken mån det fanns fog för klagandens påståenden om att understödet hade använts för sådana ändamål som det inte var avsett för.

Miljöministeriet kunde enligt BJO kritiseras för att ministeriet inte hade iakttagit sådan noggrannhet som ministeriet enligt bestämmelserna borde ha iakttagit i egenskap av myndighet som beviljar och betalar understöd samt utövar tillsyn över understödets användning. De bestämmelser som var gällande vid den aktuella tidpunkten lämnade dock ministeriet en viss prövningsrätt. Därför nöjde sig BJO med att för framtiden uppmärksamma miljöministeriet på sin ovan angivna uppfattning och på vad som i statsunderstödslagen sedermera bestämts om statsunderstödsbeslutets villkor, betalningen av statsunderstöd och övervakningen av dess användning samt om återkrav av statsunderstöd.

BJO Jääskeläinens brev 30.12.2005, dnr 1996/4/03 (föredragande Erkki Hännikäinen)

JORD- OCH SKOGSBRUK

Inom denna kategori av ärenden statistikförs ärenden som hör till jord- och skogsbruksministeriets verksamhetsområde. Till dessa ärenden hör vid sidan av jordbruket, utvecklingen av landsbygden och skogsbruket bl.a. fiskeri-, vilt- och renhushållningsärenden, lantmäteriärenden samt ärenden som gäller djurs hälsa och välbefinnande. Enligt fördelningen av ärenden mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgjordes jord- och skogsbruksärendena under verksamhetsåret av BJO *Jäskeläinen*. Huvudföredragande i denna kategori av ärenden var äldre justitieombudsmannasekreterare *Mirja Tamminen*.

Allmän översikt

ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN OCH I VERKSAMHETS BETINGELSERNA

Den nya lagen om Forststyrelsen (1378/2004) trädde i kraft 1.1.2005. Före utgången av år 2004, då den förra lagen om Forststyrelsen (1169/1993) var gällande, har man i klagomålsärenden som gällt Forststyrelsen också tagit ställning till justitieombudsmannens behörighet. Det har förekommit problem vid avgränsningen av behörigheten i och med att Forststyrelsen både bedriver affärsverksamhet och sköter offentliga uppgifter. Forststyrelsen är fortfarande ett statligt affärsverk som har samhällseliga förpliktelser som begränsar affärsverksamheten. Vid sidan av affärsverksamheten har Forststyrelsen också särskilda offentliga förvaltningsuppgifter. I den nya lagen har Forststyrelsens uppgiftsbeskrivning förtydligats genom att affärsverksamheten och de offentliga förvaltningsuppgifterna har åtskiljts tydligare än förut. I lagen finns särskilda föreskrifter om Forststyrelsens samhällseliga förpliktelser och om de offentliga förvaltningsuppgifterna. För skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter finns vid Forststyrelsen en särskild enhet för offentliga förvaltningsuppgifter.

Lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (557/2005) trädde i kraft 1.8.2005. Genom denna lag verkställs reformen av Europeiska gemen-

skapens gemensamma jordbrukspolitik i Finland. Huvuddragen i reformen regleras i rådets förordning som utfärdats år 2003 samt i två förordningar som kommissionen utfärdat år 2004. Det huvudsakliga målet med reformen är att stödsystemet skall förändras så att merparten av gemenskapens jordbruksstöd inte fastställs på basis av produktionsmängderna. I lagen regleras frågor som vid reformen har lämnats öppna att avgöras av medlemsstaterna och som i Finland skall regleras på lagnivå.

I Finland tas gårdsstödet i bruk från och med år 2006 i form av en regional blandmodell. Stödreformen är invecklad och den medför mycket tillägsarbete för arbetskrafts- och näringscentralerna och kommunerna. Det har också uppskattats att besvären över stödbesluten kommer att öka efter reformen. Behandlingstiderna för besvär som anförts över kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheters beslut har redan för närvarande utgjort ett problem vid vissa arbetskrafts- och näringscentraler. Det kan även i övrigt antas att frågor som hör samman med de invecklade jordbruksstödsystemen i fortsättningen kommer att aktualiseras i samband med justitieombudsmannens laglighetsövervakning.

Statsrådet gav i oktober 2005 en jordbrukspolitisk redogörelse till riksdagen (SRR 4/2005). Under verksamhetsåret behandlade riksdagen också regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av fastighetsbildningslagen och lagen angående vissa grannlagsförhållanden (RP 65/2005 rd) samt regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om skogscentraler och skogsbrukets utvecklingscentral (RP 175/2005 rd).

I december 2005 antogs lagen om Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakning (1157/2005) och i samband därmed lagen om ändring av 14 och 19 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (1158/2005). BJO Rautio gav 15.8.2005 ett utlåtande (dnr 1911/5/05) till jord- och skogsbruksministeriet angående den regeringsproposition (RP 147/2005 rd) som innefattade dessa lagförslag. I december 2005 antogs också den nya livsmedelslagen (23/2006) och lagen om Livsmedelssäkerhetsverket (25/2006). Det nya Livsmedelssäkerhetsverket inleder sin verksamhet 1.5.2006. Livsmedelsverket, Forsk-

ningsanstalten för veterinärmedicin och livsmedel EELA och Kontrollcentralen för växtproduktion KTTK sammanslås med ämbetsverket. Till ämbetsverket överförs också verkställighetsuppgifterna från jord- och skogsbruksministeriets livsmedels- och hälsoavdelning.

BJO Jääskeläinen gav 30.11.2005 ett utlåtande till jord- och skogsbruksministeriet angående ett utkast till regeringsproposition med förslag till lag om ersättning av skador som orsakats av vilt och lag om ändring av 87 § i jaktlagen (dnr 3251/5/05*).

LAGLIGHETSÖVER- VAKNINGEN I JORD- OCH SKOGSBRUKSÄRENDEN

Under verksamhetsåret behandlades 55 klagomål och egna initiativ gällande jord- och skogsbruk. I ett av dessa ärenden gjorde justitieombudsmannen en framställning och i sju ärenden meddelade justitieombudsmannen i klandrande eller handledande syfte sin uppfattning (ca 14,5 %). I klagomålen aktualiserades oftast frågor som gällde lantmäteri samt jordbruksstöd. I övrigt fördelade sig klagomålen såsom tidigare år jämnt mellan ärendena i denna kategori och riktade sig bl.a. mot jord- och skogsbruksministeriet, arbetskrafts- och näringscentralernas landsbygdsavdelningar, kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter och vägnämnder, Lantmäteriverket, Forststyrelsen samt viltvårdsföreningar.

Klagomålen gällde bl.a. förrättningsmännens förfarande och avgöranden vid enskilda vägförrättningar, styckningar och klyvningar, övervakningen av jordbruksstöden och arbetskrafts- och näringscentralernas behandlingstider för besvär som anförts över stödbeslut samt sådana fiske- och jaktillståndsärenden som sköts av Forststyrelsen. En del av klagomålen gällande lantmäteriförrättningar och jordbruksstöd hade karaktären av besvär och kunde således inte föranleda några åtgärder från justitieombudsmannens sida.

Ställningstagandena under verksamhetsåret gällde oftast principen om god förvaltning. Myndigheterna och tjänstemännen uppmärksammades på vars och ens rätt att få sitt ärende behandlat, på vikten av en

snabb behandling av ärendena samt på vikten av att besluten motiveras.

En arbetskrafts- och näringscentral hade i maj 2003 delvis godkänt en jordbrukares ansökan om avtal gällande specialstöd i samband med miljöstödet för jordbruk. Stödet utbetalades dock inte för år 2000, eftersom villkoren för utbetalning av stödet inte uppfylldes. Arbetskrafts- och näringscentralen fattade i januari 2004 ett skriftligt avslagsbeslut i fråga om utbetalningen av stödet, dvs. först efter att BJO Jääskeläinen hade begärt en utredning angående utbetalningen av stödet. Arbetskrafts- och näringscentralen uppgav att man hade bestämt sig för att ge ett särskilt beslut i ärendet, eftersom godkännandet av ansökan om avtal gällande specialstöd och övervakningen år 2000 fördröjts, samt eftersom fallet med beaktande av alla dess vändningar kunde betraktas som exceptionellt.

BJO ansåg att arbetskrafts- och näringscentralen enligt 3 § 2 mom. i lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringar borde ha gett jordbrukaren ett skriftligt beslut innefattande besväransvisning eftersom betalningen av stödet hade förvägrats. Skyldigheten att fatta ett skriftligt beslut hörde inte samman med de orsaker som arbetskrafts- och näringscentralen framförde (2484/2/03).

BJO Jääskeläinen ansåg att behandlingen av besvär-ärenden gällande jordbruksstöd vid en arbetskrafts- och näringscentral hade fördröjts oskäligt i strid med 21 § i grundlagen. Det var fråga om ett fall där den sammanlagda behandlingstiden för besvärärenden var ca 2 år och 3 månader (2676/4/03) samt ett fall där behandlingstiden var nästan 2 år och 10 månader (3403/4/03). Ökningen av antalet ärenden ger inte en myndighet rätt att avvika från det krav på en snabb behandling som anges i 21 § i grundlagen. Om antalet ärenden ökar skall myndigheten sträva efter att inrikta resurserna och organisera arbetet så att ärendena kan behandlas inom en skälig tid.

BJO ansåg att det är nödvändigt att besvärerna över landsbygdsnäringsmyndigheternas beslut behandlas snabbt även med tanke på att jordbruksstöden utgör en betydande andel av jordbrukarnas inkomster. Arbetskrafts- och näringscentralen hade sedermera ändrat landsbygdsavdelningens interna organisation så

att man inom ramen för de till buds stående resurserna hade kunnat öka kapaciteten vid behandlingen av besvärssärenden.

Det var likaså fråga om dröjsmål vid behandlingen av ett ärende vid en arbetskrafts- och näringscentral i ett fall som gällde sändandet av ett protokoll över kontrollen av arealbaserade stöd till jordbrukaren för underskrift (2704/4/03, s. 275).

BJO Jääskeläinen uppmärksammade i juni 2005 på eget initiativ frågan om behandlingstiderna för besvär över jordbruksstödbeslut vid Lapplands arbetskrafts- och näringscentral. Ärendet var fortfarande under behandling vid utgången av verksamhetsåret.

I ett ärende som gällde en enskild vägförrättning ansåg BJO Jääskeläinen att förrättningsingenjören inte borde ha avbrutit förrättningsammansatradet för att hålla en konstituerande stämma för ett väglag förrän vägenheterna fastställts. Då vägenheterna inte hade fastställts hade man i avvikelse från lagen om enskilda vägar vid röstningen under den konstituerande stämman för väglaget iakttagit principen "en man – en röst". BJO delgav förrättningsingenjören sin uppfattning om det felaktiga förfarandet. BJO uppmärksammade också i samma ärende förrättningsingenjören på vikten av att förrättningsmännens avgöranden och motiveringen till dem specificeras tillräckligt klart och tydligt vid protokollföringen (245/4/03*).

BJO Jääskeläinen konstaterade i ett klagomålsärende som gällde björnjakt att det krävs undantagslov för att köttet eller andra delar av en björn som fällts i Finland skall få säljas. Ett sådant s.k. EU-intyg beviljas av Finlands miljöcentral. För att lovet skall beviljas förutsätts det enligt rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem att exemplaret i fråga har tagits från sin naturliga miljö, i enlighet med gällande lagstiftning på dess territorium. Enligt Finlands miljöcentralers anvisningar skall ett intyg av viltvårdsföreningen bifogas till ansökan om lovet. Eftersom det förfarande där viltvårdsföreningen ger den som fällt en björn ett intyg över att björnjakten varit lovlig delvis verkade basera sig endast på vedertagen praxis, gjorde BJO en framställning till jord- och skogsbruksministeriet och miljöministeriet om att dessa tillsammans skulle utre-

da ifall det finns anledning att utfärda bestämmelser eller anvisningar angående intygen (478/4/03).

Jord- och skogsbruksministeriet hade med stöd av bestämmelserna i lagen om finansiering av hållbart skogsbruk (finansieringslagen) och lagen om skogscentraler och skogsbrukets utvecklingscentral (skogscentralslagen) samt förordningen om skogscentraler och skogsbrukets utvecklingscentral utfärdat en föreskrift om skogscentralernas och skogsbrukets utvecklingscentral Tapios tillsyn över och kontroll av iakttagandet av finansieringslagen. Tapio hade enligt föreskriften till uppgift att granska sådana slutförda iständsättningsdiknings- och vägprojekt som avsågs i finansieringslagen och för vilkas genomförande skogscentralerna ansvarade samt de kontroller som skogscentralerna utfört enligt finansieringslagen. Tapio uppgjorde en granskningsrapport över varje projekt som granskats och tillställde jord- och skogsbruksministeriet ett sammandrag av granskningsresultaten.

BJO Jääskeläinen konstaterade att det hör till jord- och skogsbruksministeriets uppgifter att utöva tillsyn över den verksamhet och användning av medel som avses i finansieringslagen. Finansieringslagen innehåller inga bestämmelser om att ministeriet kan bistås av utomstående vid tillsynen. Skogscentralslagen innehåller inte heller några bestämmelser om Tapios uppgifter vid tillsynen över iakttagandet av finansieringslagen. BJO betraktade jord- och skogsbruksministeriets beslut om att anförtro Tapio kontrolluppgifter med stöd av de nämnda bestämmelserna som problematiskt med avseende på 124 § i grundlagen, eftersom det inte finns några specifika bestämmelser om kontrolluppgifterna och eftersom Tapios verksamhetsområde inte omfattar myndighetsuppgifter. Man har sedermera frångått bruket att Tapio deltar i kontrollerna. BJO delgav jord- och skogsbruksministeriet sin uppfattning (259/4/03).

Inspektionsverksamhet

BJO Jääskeläinen bekantade sig 15.11.2005 med verksamheten vid landsbygdsnäringsnämns besvärsnämnd och veterinärmedicinska skadenämnden. Syftet med besöket var att få information om nämndernas verksamhet och om eventuella problem. Vid besöket uppdagades inget i nämndernas verksamhet som skulle ha föranlett åtgärder från justitieombudsmannens sida. Vid diskussionerna yppades det att det i fråga om jordbruksstödsärendena hade förekommit brister i motiveringen av de beslut som fattats av kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter och av arbetskrafts- och näringscentralerna. Vissa enskilda besvärshandlingar hade varit gamla redan då de inkom till landsbygdsnäringsnämns besvärsnämnd.

Avgöranden

DRÖJSMÅL VID SÄNDANDET AV ETT ÖVERVAKNINGSPROTOKOLL TILL EN JORDBRUKARE

Inspektörerna vid Lapplands arbetskrafts- och näringscentral utförde i augusti 2003 en kontroll av de arealbaserade stöden på en jordbrukares gård. Representerarna för arbetskrafts- och näringscentralens landsbygdsavdelning företedde i januari 2004 jordbrukaren det slutliga övervakningsprotokollet, varvid denne också undertecknade protokollet. Enligt landsbygdsavdelningen hade upprättandet av övervakningsprotokollet över jordbrukarens gård räckt osedvanligt länge. Detta berodde på att det fanns ett flertal skiften på gården och gården åtnjöt flera olika former av stöd. Därför hade det varit tidskrävande att på ett tillbörligt sätt anteckna det riktiga granskningsresultatet i övervakningsprotokollet och lagra uppgifterna i stödsystemet.

Övervakarna hade emellertid undertecknat övervakningsprotokollet redan i november 2003. Eftersom betalningsförbudet gällande arealbaserade stöd enligt landsbygdsavdelningens utredning hade upphävts då, borde det slutliga övervakningsprotokollet enligt BJO:s uppfattning då ha kunnat tillställas jordbrukaren för underskrift. Kommunens landsbygdsnärings-

myndighet hade också tillgång till övervakningsuppgifterna i december 2003, då myndigheten fattade beslut om jordbrukarens ansökan om stöd för jordbruksgrödor år 2003.

BJO ansåg att landsbygdsavdelningen inte hade tillställt jordbrukaren protokollet för underskrift så fort som möjligt efter att kontrollen utförts, fastän detta krävs enligt jord- och skogsbruksministeriets förordning om övervakningens mål och allmänna organisation. Förfarandet stred också mot principen om god förvaltning och mot förvaltningslagens krav på en snabb behandling. Dröjsmålet vid sändandet av övervakningsprotokollet till jordbrukaren ledde i detta fall också till att jordbrukaren inte hade kunnat bruka sin rätt att få sin uppfattning om kontrollen antecknad i protokollet och underteckna det slutliga protokollet.

Jordbrukaren hade sökt ändring i kommunens landsbygdsnäringsmyndighets beslut hos arbetskrafts- och näringscentralen bl.a. på grund av att övervakningsprotokollet hade tillställts jordbrukaren för underskrift först efter att besvärstiden gällande landsbygdsnäringsmyndighetens beslut hade utlöpt. Besvärshandling var ännu anhängigt då klagomålet avgjordes.

BJO delgav arbetskrafts- och näringscentralens landsbygdsavdelning sin uppfattning och uppmärksammade för framtiden landsbygdsavdelningen på att övervakningsprotokollet skall tillställas jordbrukaren för underskrift så fort som möjligt efter att en kontroll utförts.

BJO uppmärksammade också i samma klagomålsärende landsbygdsavdelningen på vikten av att noggrannhet iaktas vid övervakningen av lantbruksstöden och i ärenden som gäller återindrivning av stöd. Den återindrivning som man sedermera avstått ifrån hade inletts på grund av myndighetens felaktiga förfarande.

BJO Jääskeläinen beslut 22.11.2005, dnr 2704/4/03 (föredragande Mirja Tamminen)

KOMMUNIKATION

Inom denna ärendekategori statistikförs närmast ärenden som hör samman med kommunikationsministeriets verksamhetsområde. Enligt fördelningen av ärenden mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgjordes kommunikationsärendena fram till 30.9.2005 av BJO *Jääskeläinen* och därefter av BJO *Lindstedt*. Som huvudföredragande i denna kategori av ärenden fungerade referendarierådet *Raino Marttunen*.

Allmän översikt

Medborgarna konfronteras dagligen med frågor som gäller kommunikation. Den elektroniska kommunikationens betydelse har i synnerhet ökat markant. Alla samhällssektorer berörs nuförtiden av datatekniken. Den offentliga förvaltningen har också i allt större utsträckning gått in för att tillhandahålla tjänster via elektroniska nätverk. Det är således viktigt att alla medborgare har likvärdiga möjligheter att utnyttja informationssamhällets elektroniska tjänster. Enligt regeringens bredbandsstrategi borde alla medborgare ha tillgång till snabba telekommunikationsförbindelser till rimliga priser.

Nätverksbildningen i samhället avspeglar sig också i laglighetsövervakningen, i och med att medborgarna allt oftare tar kontakt och skickar sina klagomål via e-post. Av de klagomål som inkom under verksamhetsåret skickades ungefär en tredjedel via e-post. Ännu år 1998 inkom endast 49 klagomål via e-post.

LAGÄNDRINGAR OCH FRAMTIDSUTSIKTER

I december 2005 antogs luffartslagen (1242/2005) samt lagen om Luffartsverket (1245/2005) och lagen om Luffartsförvaltningen (1247/2005). Dessa lagar trädde i kraft 1.1.2006. De offentliga förvaltningsuppgifter som hör samman med luffarten överfördes från Luffartsverket till Luffartsförvaltningen som är en ny

självständig myndighet. Luffartsförvaltningen utfärdar bl.a. anvisningar och föreskrifter angående flygsäkerheten och sköter dessutom andra myndighetsuppgifter i samband med den civila luffarten. Luffartsverket, som fortsätter sin verksamhet i egenskap av ett affärsverk, ansvarar fortsättningsvis för Finlands flygtrafik-tjänstsystem och statens flygfält.

I oktober överläts till riksdagen en proposition med förslag till lagar om Järnvägsverket och Banförvaltningscentralen (RP 148/2005 rd). Enligt propositionen skall Järnvägsverket, som är en fristående instans i förhållande till Banförvaltningscentralen och järnvägsbolaget, ansvara för järnvägstrafikens säkerhet och administration. Största delen av det nya ämbetsverkets uppgifter överförs från Banförvaltningscentralen. Banförvaltningscentralen skall i fortsättningen framför allt vara förvaltare av statens bannät. De ärenden som gäller behörigheten för personer som arbetar med trafik-säkerhet och utbildningen inom järnvägsbranschen samt biljettkontrollerna överförs från Banförvaltningscentralen till Järnvägsverket. I november gav också den arbetsgrupp som berett banlagen sitt betänkande (Kommunikationsministeriets publikationer 85/2005). Enligt arbetsgruppens förslag skall det stiftas en lag med bestämmelser om planeringen av järnvägar. En sådan lag har hittills inte funnits i vårt land.

I juni stadfästes den nya landsvägslagen (503/2005). Genom denna lag förnyades lagstiftningen gällande allmänna vägar så att den överensstämmer med de rådande förhållandena. De allmänna vägarna är enligt den nya lagen landsvägar som staten svarar för i egenskap av väghållare. Landsvägarna indelas beroende på sin betydelse för trafiken i riksvägar, stamvägar, regionala vägar och förbindelsevägar.

Regeringen gav i april en redogörelse om vägverksreformen (SRR 3/2005) till riksdagen. Genom vägverksreformen som genomfördes i början av år 2001 upplades Vägverket i Vägförvaltningen och Vägverket. Enligt redogörelsen har reformen i huvudsak varit lyckad. Den utredare som tillsatts av kommunikationsministeriet föreslog i januari att Vägverket vid ingången av år 2007 skall ombildas till ett helt och hållet statsägt aktiebolag. Den nuvarande affärsverksmodellen begränsar enligt utredaren Vägverkets affärsverksamhet och försvagar konkurrensneutraliteten på marknaden.

I januari 2005 gav den arbetsgrupp som utrett målnivån för kollektivtrafikens grundservice sitt betänkande (Kommunikationsministeriets publikationer 7/2005). Arbetsgruppen föreslog som målnivå för kollektivtrafikens grundservice att invånare i olika delar av landet skall kunna göra sina arbets- och skolresor och resor för att uträtta sina dagliga ärenden med kollektivtrafik mellan regionalt viktiga servicecentra, kommuncentra och övriga större tätorter. Detsamma gäller anslutningsresor till det riksomfattande kollektivtrafknätet. I trafiken inom kommunerna skall även den som inte har bil erbjudas möjlighet att sköta sina angelägenheter minst två gånger i veckan.

Under verksamhetsåret ändrades lagen om Rundradion Ab bl.a. så att den allmännyttiga verksamheten utökades (635/2005). Ändringen innebär att man vid den programverksamhet som bedrivs i allmännyttigt syfte bl.a. skall lägga vikt vid program avsedda för barn, beakta synpunkter som har att göra med jämställdhet samt stöda tolerans och kulturell mångfald. Lagen utökades också med bestämmelser om sammansättningen av Rundradions styrelse och om styrelsens uppgifter. Den tidsbegränsade lagen om försök med alkoholövervakad kör rätt (360/2005) och den därmed sammanhängande lagen om temporär ändring av vägtrafiklagen (361/2005) trädde i kraft i juli 2005. I samband med försöket kan domstolen under vissa förutsättningar föreskriva övervakad kör rätt för den som gjort sig skyldig till rattfylleri. Det alkoholskörkort som utfärdas för den som deltar i försöket berättigar endast till att köra en bil som är försedd med alkohol.

Utredningen angående finländskt tv-utbud 2004 blev klar i juni 2005 (Kommunikationsministeriets publikationer 47/2005). Enligt utredningen erbjöd systemet med fyra analoga kanaler år 2004 ett mycket mångskiftande programutbud. År 2004 var det digitala utbudet första gången mångsidigare än det analoga. Över hälften av de nio digitala kanalernas totala utbud var enligt utredningen inhemskt. Från början av augusti utvidgades det digitala distributionsnätet till norra Finland, varefter hela fastlandet omfattades av det digitala nätet.

Under verksamhetsåret fortgick arbetet med att verkställa den s.k. bredbandsstrategi som regeringen godkände i januari 2004. Bredbandsarbetsgruppens mel-

lanrapport II offentliggjordes i september (Kommunikationsministeriets publikationer 71/2005). Enligt arbetsgruppen hade de ursprungliga målen i bredbandsstrategin uppnåtts. Ett av målen var att det i Finland vid utgången av år 2005 skulle finnas en miljon anslutningar. I september 2005 var antalet anslutningar redan ca 1,1 miljoner. Enligt arbetsgruppen borde man i samband med bredbandspolitiken också fästa uppmärksamhet vid nästa generations nät. Kommunikationsministern tillsatte också en arbetsgrupp för att utveckla bredbandssamarbetet med landskapen.

I oktober överläts en proposition med förslag till ändring av lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (RP 152/2005 rd) till riksdagen. Myndigheterna skall enligt propositionen få möjlighet att förmedla nöd- underrättelser till mobiltelefoner inom ett visst område t.ex. då det föreligger fara för nedfall som är farligt för människan eller risk för en naturkatastrof. Besluten om förmedling av riktade nödunderrättelser skall fattas av räddnings-, polis- eller gränsbevakningsmyndigheterna eller av Strålsäkerhetscentralen eller Meteorologiska institutet. En arbetsgrupp som tillsatts av kommunikationsministeriet föreslog också att man i Finland skall inrätta ett varningssystem för naturolyckor som har ständig jour och som iakttar och bedömer uppkomsten av naturolyckor och deras effekter (Kommunikationsministeriets publikationer 29/2005).

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Den privatiseringsutveckling som skett inom kommunikationssektorn har medfört problem när det gäller avgränsningen av justitieombudsmannens behörighet i samband med laglighetsövervakningen. Det finns ett stort antal ämbetsverk, inrättningar, affärsverk och statsbolag som är underställda kommunikationsministeriet. Gränsdragningen mellan den offentliga och den privata sektorn har ibland varit svår bl.a. när det gäller post- och televerksamheten samt rundradioverksamheten. Den skyldighet att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som ålagts myndigheterna talar för en förhållandevis omfattande tolkning av denna offentliga uppgift. Inom kommunikationssektorn är laglighetsövervakningen i varje fall av betydelse i form av övervakning av den till-

syn som utövas t.ex. av kommunikationsministeriet, Vägförvaltningen och Kommunikationsverket.

Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 41 klagomål och ärenden som tagits till behandling på eget initiativ. Klagomålen riktade sig bl.a. mot verksamheten vid Kommunikationsverket, Luffartsverket, Sjöfartsverket, Fordonsförvaltningscentralen och Banförvaltningscentralen. Det anfördes också klagomål över televisionsavgifternas storlek, problem med tv-sändningarnas synbarhet, postutdelningen samt registreringen och besiktningen av bilar.

Avgöranden

OJÄMLIKA AVGIFTER INOM SKÄRGÅRDSTRAFIKEN

Västra skärgården rf – Länsisamarbetsrådets ordförande och sekreterare kritiserade det faktum att man hos resenärer som inte är bosatta i skärgården tar ut en avgift på Sjöfartsverkets förbindelsebåt mellan Gustavs och Iniö. På andra ställen i skärgården sköts motsvarande färjetrafik av Vägverket, som inte tar ut någon avgift. Detta försätter sommargästerna och de lokala företagarna i en ojämlik ställning beroende på deras boendeort och den ort där de tillbringar sin fritid.

BJO Jääskeläinen konstaterade att det faktum att Sjöfartsverket svarar för förbindelsebåtstrafiken och Vägförvaltningen för färjetrafiken är resultatet av en mångskiftande historisk utveckling. Ursprungligen var förbindelsebåtstrafiken i huvudsak avsedd att betjäna skärgårdsborna. Antalet skärgårdsbor som använder förbindelsebåtstrafiken har emellertid under de senaste årtiondena minskat och de övriga resenärernas antal har kraftigt ökat och kommer enligt prognoserna fortsättningsvis att öka. På grund av de ökande passagerarmängderna har man för den trafik mellan Gustavs och Iniö som avsågs i klagomålet år 1995 skaffat en betydligt större förbindelsebåt vars turer ytterligare har ökats.

Då vägnätet utvecklas skall man enligt 10 § i lagen om allmänna vägar ta hänsyn till bosätningens samt industrins, handels-, jord- och skogsbrukets samt övriga näringsgrenars förefintliga och motsedda trafik-

behov. Således hör det enligt BJO till skyldigheterna för de myndigheter som planerar och utvecklar skärgårdstrafiken att se till att de förändrade trafikbehoven beaktas då vägnätet utvecklas. Trafiken mellan Gustavs och Iniö har t.ex. förändrats från att i huvudsak betjäna skärgårdsbor till att bli sådan allmän trafik som karaktäriseras av att trafikantmängden är omfattande och specifierad.

Det faktum att Sjöfartsverkets förbindelsebåtstrafik är avgiftsbelagd och Vägförvaltningens färjetrafik avgiftsfri grundar sig på gällande lagstiftning. Då trafikarrangemangen granskas i formellt avseende och vart för sig kan man konstatera att arrangemangen i och för sig är lagenliga. I materiellt avseende, dvs. med avseende på den faktiska jämlikheten, är situationen däremot enligt BJO:s åsikt problematisk.

Den allmänna jämlikhetsbestämmelsen i 6 § 1 mom. i grundlagen innefattar ett krav på likvärdig behandling i likvärdiga situationer. Enligt 22 § i grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Denna bestämmelse förutsätter att myndigheterna aktivt skall vidta åtgärder för att de grundläggande fri- och rättigheterna tryggas i materiellt hänseende och tillgodoses i praktiken.

Enligt den utredning BJO erhållit var situationen den att olika myndigheter svarade för samma slags trafik på motsvarade rutter i olika delar av Åbo skärgård. Den ena myndighetens tjänster var avgiftsfria för alla, medan den andra myndighetens tjänster var avgiftsbelagda för andra än dem som var fast bosatta i skärgården. Fastän varadera trafikarrangemangen i och för sig var lagenligt, hade det inte i de begärda utredningarna lagts fram någon reell orsak till denna skillnad. Juridiskt sett grundade sig olikheten på att det genom ett vägbeslut hade bestämts att de avgiftsfria färjerutternas utgjorde en del av en allmän väg, vilket inte var fallet i fråga om de farleder som användes för den avgiftsbelagda förbindelsebåtstrafiken. Beträffande farleden mellan Gustavs och Iniö var det fråga om en exceptionell situation i det avseende att farleden utgjorde en förbindelse mellan allmänna vägar.

BJO betraktade situationen som otillfredsställande, även om den inte direkt stod i strid med grundlagen.

Enligt BJO:s åsikt borde kommunikationsministeriet sträva efter att främja att också personer som inte är fast bosatta i skärgården behandlas likvärdigt, så att det inte förekommer skillnader beträffande avgifterna när det är fråga om förbindelser som objektivt sett och med avseende på trafiken kan betraktas som likvärdiga.

BJO delgav kommunikationsministeriet sin uppfattning och bad ministeriet senast 31.5.2006 meddela vilka åtgärder beslutet eventuellt föranlett.

BJO Jämskeläinens beslut 21.12.2005, dnr 112/4/04* (föredragande Raino Marttunen)

Kommunikationsministeriet har i ett brev daterat 20.1.2006 bett Sjöfartsverket och Vägförvaltningen utreda om det finns möjligheter att överföra ansvaret för förbindelserutternas mellan Gustavs och Iniö samt mellan Kasnäs och Rosala från Sjöfartsverket till Vägförvaltningen.

Kommunikationsministeriet uppgav att man på basis av BJO:s avgörande ansåg att trafiken på dessa förbindelseruttrar har blivit så betydande att rutternas närmast kan betraktas som sådana allmänna vägar som omfattas av bestämmelserna i landsvägslagen (503/2005). Kommunikationsministeriet har bett om ett svar av Sjöfartsverket och Vägförvaltningen senast 1.3.2006.

ÅTERKALLANDE AV ETT TAXITILLSTÅND

Enligt klaganden hade Länsstyrelsen i Södra Finlands län återkallat dennes taxitillstånd på basis av sådan tilläggsutredning angående vilken klaganden inte hade getts tillfälle att ge sitt bemötande.

Prövningsrätten i samband med återkallandet av taxitillstånd

Länsstyrelsen hade återkallat klagandens taxitillstånd för tre månader på grund av att denne idkat trafik i strid med tillståndet. Både förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen ansåg dock att återkal-

landet av tillståndet hade varit en oproportionerligt allvarlig påföljd bl.a. med hänsyn till att klaganden inte hade getts någon anmärkning om saken innan länsstyrelsen fattade sitt beslut och med beaktande av att länsstyrelsen hade kunnat tillgripa lindrigare påföljder. Domstolarna ansåg vidare att återkallandet av tillståndet *de facto* innebar att klagandens enda utkomställa drogs in. Återkallandet av tillståndet innebar också att klaganden inte kunde fullfölja sina avtal om köptrafiktjänster och återkallandet kunde också inverka på de framtida avtalsmöjligheterna.

BJO Jämskeläinen konstaterade i sitt ställningstagande bl.a. att länsstyrelsen hade i och för sig haft orsak att vidta åtgärder för att klaganden skulle iakttä taxitillståndets villkor. Den åtgärd länsstyrelsen valt i samband med utövandet av tillsynen kunde däremot enligt BJO:s åsikt kritiseras. Med hänvisning till högsta förvaltningsdomstolens beslut ansåg BJO att länsstyrelsen hade förfarit i strid med principen om god förvaltning i 21 § i grundlagen och i strid med proportionalitetsprincipen, då länsstyrelsen vid avgörandet av ärendet genast hade återkallat klagandens taxitillstånd för viss tid utan att först tillgripa lindrigare administrativa åtgärder.

BJO delgav länsstyrelsen sin uppfattning om dess felaktiga förfarande och uppmärksammade samtidigt för framtiden länsstyrelsen på de krav som principerna om begränsning av prövningsrätten och god förvaltning ställer på utövningen av offentlig makt.

Hörande av parten med anledning av tilläggsutredning

Hörandet av parterna är en av de centrala garantierna för sådan god förvaltning som enligt 21 § i grundlagen hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. Skyldigheten att höra parterna underbygger det preventiva rättsskyddet. Man kan göra avsteg från denna skyldighet endast i de situationer som särskilt föreskrivs i lag. Det måste bedömas från fall till fall när hörandet kan betraktas som uppenbart onödigt på det sätt som avses i lagen. Enligt BJO:s uppfattning är avsikten att det skall finnas mycket begränsade möjligheter att avvika från principen om hörande av parterna. Det är

inte heller möjligt att genom tolkning utvidga tillämpningsområdet för en undantagsbestämmelse.

Vid bedömningen av behovet av att höra en part skall man ta i betraktande att det allmänna enligt 22 § i grundlagen skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses och tolka rättsreglerna på ett sätt som främjar respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna. Man skall också beakta betydelsen och verkningarna av ärendet för parterna. Återkallandet av ett näringstillstånd har en omedelbar och betydande verkan när det gäller en persons möjligheter att utöva sin näring och påverkar därigenom också personens utkomst, vilket framhäver betydelsen av hörandet.

BJO ansåg vidare att det utöver det faktiska tillgodo-seendet av partens rättsskydd också är fråga om trovärdigheten vid beslutsfattandet. Det är med andra ord fråga om att parten skall vara förvissad om sina möjligheter att påverka det beslutsfattande som gäller honom eller henne och om att besluten inte fattas på bristfälliga grunder.

BJO:s slutledning var att länsstyrelsen borde ha gett klaganden tillfälle att bli hörd med anledning av den tilläggsutredning som inhämtats. Eftersom klaganden inte hade getts tillfälle att bli hörd, hade länsstyrelsen handlat i strid med 21 och 22 § i grundlagen och 15 § i lagen om förvaltningsförfarande. Eftersom högsta förvaltningsdomstolen redan hade upphävt länsstyrelsens beslut på en annan grund, hade dock klagandens rättsskydd *de facto* inte äventyrats till följd av att hörandet försummits. Därför vidtog BJO inte andra åtgärder i ärendet än att han för framtiden uppmärksammade länsstyrelsen på vikten av att de grundläggande fri- och rättigheterna främjas vid lagtillämpningen och framför allt på betydelsen av att parterna blir hörda.

BJO Jämskeläinens beslut 21.4.2005, dnr 2685/4/03* (föredragande Mikko Sarja)

BEHANDLINGEN AV EN ANSÖKAN OM TILLSTÅND FÖR EN VÄGANSLUTNING

Helsingfors förvaltningsdomstol hade upphävt Nylands vägdistriks beslut i ett ärende som gällde en körvägsanslutning till en fastighet och återsänt ärendet till vägdistriktet för ny behandling. Förvaltningsdomstolen ansåg att klagandens ansökan skulle avgöras som ett sådant ärende som avsågs i 52 § 2 mom. i lagen om allmänna vägar, dvs. som ett ärende gällande anslutning av en enskild väg till en allmän väg, och inte endast som ett ärende gällande uppsättande av ett vägmärke. Vägdistriktet hade inte behandlat ärendet på nytt trots klagandens upprepade begäran.

BJO konstaterade att var och en enligt 21 § i grundlagen har rätt att få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag. Myndighetens skyldighet att behandla ärenden innefattar också en skyldighet att fatta beslut i ärenden som omfattas av dess behörighet och som har anhängiggjorts i laga ordning. Vägdistriktet hade inte rätt att utan klagandens samtycke underlåta att behandla det ärende som förvaltningsdomstolen återsänt för ny behandling på den grunden att vägdistriktet inte ansåg sig kunna bevilja rätt till den ansökte anslutningen. BJO ansåg att vägdistriktet hade försummat den skyldighet som ålagts vägdistriktet i förvaltningsdomstolens lagakraftvunna beslut. Vägdistriktet borde utan dröjsmål ha gett klaganden ett motiverat beslut innefattande besväransvisningar.

BJO gav Nylands vägdistrikt en anmärkning på grund av att vägdistriktet hade handlat i strid med sina skyldigheter. BJO uppmärksammade samtidigt vägdistriktet på att klaganden i ärendet gällande väganslutningen utan dröjsmål skulle ges det beslut denne yrkat på, inklusive besväransvisningar.

BJO Jämskeläinens beslut 22.4.2005, dnr 2591/4/04* (föredragande Mirja Tamminen)

Nylands vägdistrikt förkastade 2.6.2005 klagandens ansökan om tillstånd för att bygga en anslutning från en bostadsfastighet till en allmän väg.

ÖVRIGA ÄRENDEN

FOTOGRAFERINGSTILLSTÅND PÅ TRAFIKSTATIONER

En journalist bad justitieombudsmannen undersöka om det är lagligt att väktare på järnvägsstationer, metrostationer och Helsingfors-Vanda flygstation har instruerats att kräva fotograferingstillstånd.

De allmänna gränserna för tillåten fotografering

Fotografering för massmedier omfattas i enlighet med grundlagen av yttrandefriheten. Begränsningar som avser utövande av yttrandefrihet och sålunda även fotografering skall vara baserade på lag. Gränsdragningen mellan å ena sidan yttrandefriheten i anslutning till fotografering och å andra sidan integritetsskyddet framgår av bestämmelsen om olovlig observation i strafflagens 24 kap. 6 §.

Enligt strafflagens 24 kap. 6 § 1 mom. skall den som obehörigen med en teknisk anordning 1) iakttar eller avbildar en person som vistas på en hemfridsskyddad plats eller på en toalett, i ett omklädningsrum eller på någon annan motsvarande plats, eller 2) på ett integritetskränkande sätt iakttar eller avbildar en person som vistas i en sådan (av den s.k. offentliga friden omfattad) byggnad eller lokal eller på ett sådant omgärdat gårdsområde som avses i 3 § och dit allmänheten inte äger tillträde, för *olovlig observation* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Fotografering på flygstationer

BJO Jääskeläinen konstaterade att en flygstations lokaler som är öppna för allmänheten inte är sådana platser som avses i strafflagens 24 kap. 6 §. En förutsättning för förbud mot fotografering är att platsen är stängd för allmänheten och att fotograferingen är obehörig och integritetskränkande. Sålunda kan fotografering inte förbjudas eller tillståndsbeläggas på

sådana platser, åtminstone inte av skäl som har att göra med själva fotograferingen.

BJO uppmärksammade dessutom den omständigheten att när det är fråga om sådan annars tillåten fotografering som sker i utrymmen som är öppna för allmänheten kan fotograferingen inte förbjudas på grunder som har samband med en "positiv företagsimage". Utgångspunkten är den att inte heller fotograferingens syfte, t.ex. "kommersiellt", har någon betydelse för om fotograferingen i sig är tillåten. Man måste göra skillnad å ena sidan mellan fotograferingen och å andra sidan den senare användningen av bildmaterialet. Själva fotograferingen kan vara tillåten, även om publicering av bildmaterialet i något fall kan anses strida t.ex. mot strafflagens 24 kap. 8 § om spridande av information som kränker privatlivet.

Fotografering på metrostationer

BJO konstaterade att fotografering på metrostationer som är öppna för allmänheten måste bedömas på samma sätt som fotografering i flygstationers lokaler som är öppna för allmänheten. Enligt Helsingfors trafikverks utredning innehåller metrotrafikstadgan (15.5.1991) inget direkt förbud mot fotografering på metrostationer. Med hänvisning till metrotrafikstadgans 17 § har trafikverket emellertid givit en anvisning enligt vilken det krävs tillstånd för fotografering på metrostationer.

BJO konstaterade att metrotrafikstadgan inte är en på lag baserad norm som kan begränsa utövandet av sådana grundläggande fri- och rättigheter som yttrandefriheten. Enligt BJO:s uppfattning kan Helsingfors stads trafikverk sålunda inte med stöd av metrotrafikstadgan eller ordningslagen förbjuda medierna att fotografera i metrons lokaler som är öppna för allmänheten eller på perrongerna. Det finns inga lagliga grunder för sådana begränsningar.

Väktarnas och ordningsvaktarnas ställning, utbildning och instruktioner

Det problem som klaganden tagit upp förefaller huvudsakligen gälla privata väktares eller ordningsvakters verksamhet. Enligt inrikesministeriets utlåtande behandlas under väktarutbildningen bl.a. de centrala grundläggande och mänskliga rättigheterna samt väktarnas särskilda befogenheter. Enligt utlåtandet är det förståeligt att väktarna oftast ingriper i enskilda fotograferingssituationer på det sätt som uppdragsgivaren förutsätter, framför allt eftersom bestämmelserna förefaller vara oklara.

Enligt BJO:s åsikt är det uttryckligen denna omständighet som understryker kravet på väktarnas och ordningsvaktarnas yrkesskicklighet. När de utövar offentlig makt måste de kunna göra en självständig bedömning av förutsättningarna för användningen av sina befogenheter, även om detta i vissa situationer kan innebära att de inte kan handla så som uppdragsgivaren förutsätter. BJO konstaterade vidare att väktarna och ordningsvakterna ofta har privata uppdragsgivare som inte står under myndighetsövervakning. Detta understryker betydelsen av väktarnas och ordningsvaktarnas självständiga ansvar. För att de skall kunna bära detta ansvar är det skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid deras yrkesskicklighet och sålunda vid deras utbildning och instruktioner.

Enligt BJO:s åsikt är det motiverat att komplettera och utveckla både ordningsvaktarnas och väktarnas *utbildning innehållsmässigt* så att den i större utsträckning än för närvarande betonar betydelsen av de grundläggande fri- och rättigheterna och sålunda också betydelsen av yttrandefriheten och i samband därmed mediernas verksamhetsförutsättningar. I väktarnas och ordningsvaktarnas arbete ingår att konfronteras med situationer som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför är det viktigt att de har tillräckliga förutsättningar att hantera sådana situationer och att göra korrekta bedömningar.

I inrikesministeriets utlåtande hänvisas till sådana verksamhetsanvisningar för bevakningsföretag som avses i 19 § i lagen om privata säkerhetstjänster, med vilkas hjälp en väktare kan fullgöra sina bevakningsuppgifter

på ett korrekt och tryggt sätt. Om bevakningsområdets eller bevakningsobjektets förhållanden kräver det skall bevakningsföretaget dessutom ha särskilda verksamhetsdirektiv för respektive bevakningsområde eller bevakningsobjekt. Enligt utlåtandet vore det möjligt att i direktiven ta upp också frågan om fotografering på bevakningsområden. BJO anser att detta är en bra tankegång och att inrikesministeriet i sina egna anvisningar och i sin egen övervakning kan arbeta för en sådan praxis.

Åtgärder

BJO gjorde en framställning till inrikesministeriet om att utbildningen, handledningen och övervakningen av väktare och ordningsvakter skall uppmärksamma de aspekter på yttrandefriheten och övriga grundläggande fri- och rättigheter som behandlas i beslutet. Samtidigt framställde BJO att inrikesministeriet överväger att vidarebefordra hans framställning till den delegation för säkerhetsbranschen som avses i 51 och 52 § i lagen om privata säkerhetstjänster. Han bad inrikesministeriet före utgången av innevarande år meddela vilka åtgärder beslutet eventuellt har föranlett.

BJO sände beslutet också till kommunikationsministeriet med en framställning om att ministeriet inom sitt verksamhetsområde beaktar de i beslutet behandlade synpunkterna på förverkligandet av yttrandefriheten. BJO uppmärksammade Helsingfors stads trafikverk på att förbud mot fotografering i metrostationernas allmänna utrymmen inte kan utfärdas med stöd av metrotrafikstadgan. Han sände sitt avgörande också till Luffartsverket för kännedom.

BJO Jämskäläinens beslut 14.6.2005, dnr 405/4/03* (föredragande Jorma Kuopus)

Inrikesministeriet hänvisade i sitt svar 23.12.2005 till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om ordningsvakter (RP 265/2004 rd) vars syfte är att säkerställa ordningsvaktarnas yrkesskicklighet samt förbättra rättssäkerheten för dem som blir föremål för säkerhetsåtgärder. Inrikesministeriet bereder som bäst en uppdatering av grundutbildningsmaterialet för ordningsvakter och innehållet i ut-

bildningen för dem som utbildar ordningsvakter, med tonvikt på de grundläggande fri- och rättigheterna. Avsikten är också att vidareutveckla grundutbildningen för vaktare, bl.a. genom att förlänga utbildningstiden.

BJO:s klagomålsavgörande har vidarebefordrats till delegationen för säkerhetsbranschen som behandlade ärendet 21.9.2005. Inrikesministeriet har dessutom vidarebefordrat brevet om klagomålsavgörandet till de läroanstalter som ordnar grundutbildning för vaktare och avsnitt av specialyrkesexamen för säkerhetsvakt. I brevet ber inrikesministeriet dessutom läroanstalterna att vid undervisningen särskilt fästa avseende vid förverkligandet av yttrandefriheten samt övriga grundläggande fri- och rättigheter.

BEGÄRAN OM UTLÄMNANDE AV DOKUMENT

En klagande bad justitieombudsmannen undersöka om Helsingfors magistrat hade handlat lagenligt i ett ärende som gällde begäran om utlämnande av en handling. Magistraten hade vägrat ge ett skriftligt, överklagbart beslut på hans begäran om denna inte framfördes skriftligen. Magistraten hade enligt vad klaganden uppger inte heller godkänt att begäran framfördes med e-post, utan den krävde att begäran skulle framföras med en undertecknad skriftlig handling. Som en sådan betraktade magistraten ett fax eller brev. BJO Jääskeläinen konstaterade följande som sitt ställningstagande.

På en begäran om utlämnande av en handling samt på beslut om utlämnande av uppgifter tillämpas bl.a. de förfaranden som avses i 13 och 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan offentlighetslagen). När det gäller förvaltningsförfarandet i sådana fall skall dessutom i tillämpliga delar tillämpas förvaltningslagen.

I offentlighetslagen finns ingen uttrycklig bestämmelse om hur en begäran som avses i offentlighetslagens 13 § skall läggas fram. Enligt huvudregeln i förvaltningslagens 19 § skall ett förvaltningsärende inledas skriftligen. Med myndighetens samtycke får ett ärende också inledas muntligen. Enligt BJO:s uppfattning var

det skäl att i detta ärende fästa särskilt avseende vid offentlighetsprincipen och serviceprincipen samt vid offentlighetslagens syfte. Det kan förutsättas att en handling och uppgifter ur den lämnas ut på ett smidigt sätt och på ett sätt som inte innebär besvär för den som har begärt uppgifterna. I den juridiska litteraturen har det konstaterats att en handling kan begäras antingen muntligen eller skriftligen. Enligt BJO:s framgår det också av ordalydelsen i offentlighetslagens 13 § och 14 § 3 mom. att bl.a. dessa bestämmelser är avsedda att tillämpas allmänt vid behandlingen av en handlingsbegäran som framförts muntligen, t.ex. vid telefonkontakt eller personlig kontakt med en myndighet.

BJO konstaterade som sin slutsats att en handlingsbegäran, dvs. en begäran om att få uppgifter om innehållet i en myndighets handling, bör kunna framföras också muntligen. Ett krav på skriftligt inledande av ett ärende kan komma i fråga i undantagsfall. t.ex. om en begäran som framförs per telefon avser ett så stort antal handlingar som preciseras eller beskrivs till sitt innehåll att en uppteckning av den muntliga begärans korrekta innehåll i praktiken skulle vara osäker eller innebära oskäliga olägenheter för myndighetsverksamheten.

I offentlighetslagens 14 § 3 mom. är det fråga om den situationen att en tjänsteman som behandlar en begäran om utlämnande av en handling fattar ett negativt beslut. Till ett sådant negativt tjänstemannaavgörande fogas ingen besvärсанvisning. Ärendet kan nämligen därefter ännu överföras till myndigheten för avgörande. Eftersom myndighetens beslut kan överklagas till förvaltningsdomstolen fogas en besvärсанvisning till beslutet. Ett ärende som utmynnar i ett överklagbart beslut behandlas och avgörs sålunda i ett fall som detta i två skeden, först av en tjänsteman och därefter av en myndighet.

Den som ber att få ta del av uppgifter kan emellertid redan när han eller hon framför sin begäran om utlämnande av handlingen samtidigt yrka på att få ett överklagbart beslut, för den händelse att de begärda uppgifterna inte lämnas ut. Begäran avgörs då genom myndighetens beslut som kan överklagas till förvaltningsdomstolen.

Enligt BJO:s uppfattning kan man följaktligen anse att en tillräckligt individualiserad begäran som i det första skedet får framföras muntligen till en tjänsteman bör kunna framföras muntligen också till myndigheten. I ett sådant fall är det enligt BJO:s åsikt inte förenligt med god förvaltning och offentlighetsprincipen att förutsätta att ärendet inleds skriftligen. I det andra skedet kan det visserligen konstateras vara nödvändigt att den som framfört begäran om utlämnande av handlingen preciserar sin begäran i något avseende. Preciseringskravet kan emellertid göras muntligen och myndigheten skall i enlighet med förvaltningslagens 42 § dra försorg om att den antecknas i handlingen.

På motsvarande sätt kan den som ber att en handling skall utlämnas redan i det första skedet muntligen yrka på ett överklagbart beslut, för den händelse att tjänstemannen vägrar lämna ut uppgifterna.

BJO ansåg att magistraten borde ha tagit upp klagandens begäran till behandling redan efter det muntliga inledandet av ärendet och på begäran av klaganden gett ett skriftligt överklagbart beslut. Den muntliga begäran var tillräckligt individualiserad. I samband med den muntliga begäran framgick också de för ett skriftligt överklagbart beslut nödvändiga uppgifterna om vem som inlett ärendet. Annars kan myndigheten kräva att få veta identiteten på den som har bett om utlämnande av en handling endast i sådana situationer som avses i offentlighetslagens 13 § 1 mom.

I belägg av bestämmelserna i offentlighetslagen och förvaltningslagen är det dock något oklart hur ett ärende om utverkande av ett myndighetsavgörande om utlämnande av handlingar skall anhängiggöras. BJO ansåg därför att klagomålet till den del som det var fråga om kravet på skriftligt inledande inte föranledde andra åtgärder från hans sida än att han för framtiden uppmärksammade Helsingfors magistrat på det som han anförde ovan.

Till den del som magistraten dessutom hade förutsatt att den handling varmed ärendet inleddes borde ha varit undertecknad och vägrat godkänna en begäran som inkom med e-post, konstaterade BJO följande. Av 5 och 9 § i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet framgår att också ett elektroniskt dokument uppfyller kravet på skriftligt inledande

av ett ärende, under de förutsättningar som nämns i bestämmelserna. Ett elektroniskt dokument behöver inte kompletteras med en underskrift om dokumentet innehåller uppgifter om avsändaren och det inte finns någon anledning att betvivla dokumentets autenticitet och integritet. Av magistratens utredning framgick inga omständigheter som i det aktuella fallet hade utgjort hinder för att inleda ärendet per e-post eller som hade inneburit att dokumentet borde ha kompletterats med en underskrift.

Magistraten förfor sålunda felaktigt när den vägrade godkänna ett elektroniskt dokument som inledning till ett ärende.

BJO meddelade för kännedom Helsingfors magistrat sin uppfattning om det felaktiga förfarandet samt sin uppfattning om behandling av en muntlig begäran om utlämnande av en handling.

Eftersom det har framkommit att offentlighetslagens och förvaltningslagens bestämmelser är tolkbara i synnerhet vad gäller sättet för inledande av ärenden om utlämnande av handlingar, sände BJO en kopia av sitt beslut också till justitieministeriet för övervägande av eventuella behov att precisera lagstiftningen.

BJO Jämskeläinens beslut 24.3.2005, dnr 1459/4/04* (föredragande Jouni Toivola)

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 offentlig uppdag 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 riksrätten 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 riksrätten 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 bevärningar 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 lokalteter 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 förvaltningsdelse 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 rättsskipningen, 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 ifrågakvarande 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 förvaltningsdomsto-

len 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 justi-

tieombudsmannen 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 iakttas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen.

5 KAP

IKRAFTTRÄDELSE- OCH ÖVERGÅNGS- BESTÄMMELSER

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.

Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

(21.12.1990/1224)

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personal som avses i lagen om fredsbevarande verksamhet (514/1984) eller militära rättegångar,

2) gripande, anhållande, häktning och reseförbud enligt tvångsmedelslagen (450/87) samt tagande i förvar eller annat frihetsberövande,

3) fängelser och andra sådana inrättningar i vilka någon har intagits mot sin vilja.

Justitiekanslern behöver inte heller behandla ärenden som ankommer på justitieombudsmannen och som har väckts av någon vars frihet har begränsats genom häktning eller anhållande eller på något annat sätt.

2 §

I de fall som avses i 1 § skall justitiekanslern överföra ett ärende till justitieombudsmannen, om han inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

3 §

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sammellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I klagomålsärenden skall klaganden underrättas om överföringen.

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och lagen av samma dag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på de ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.

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 samt
- barnets rättigheter

Biträdande justitieombudsman Petri Jääskeläinen avgör ärenden, som gäller

- domstolarna och justitieförvaltningen
- fångvård och verkställighet av straff samt kriminalvård
- utsökning, konkurs och förfaranden vid betalningsoförmåga
- rättshjälp
- rättsregister och övrig registerförvaltning
- intressebevakning
- region- och lokalförvaltning
- miljöförvaltningen
- jord- och skogsbruk
- beskattning och
- tull.

Biträdande justitieombudsman Jukka Lindstedt avgör ärenden, som gäller

- polisen
- åklagarväsendet
- utlämning av förbrytare
- försvarsväsendet, gränsbevakningsväsendet och civiltjänst
- trafik och kommunikationer
- handel och industri
- dataskydd, dataförvaltning och datakommunikation
- utbildning, vetenskap och kultur
- brand- och räddningsväsendet
- sameärenden
- utlänningsärenden
- arbetsförvaltningen
- utkomstskydd för arbetslösa
- kyrkan
- valärenden
- språklagstiftningen
- Ålands självstyrelse samt
- finansförvaltningen.

BILAGA 3**Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet****BEHANDLADE ÄRENDEN ÅR 2005***Behandlade laglighetsövervakningsärenden* **5 576**

Ärenden som anhängiggjorts år 2004	3 829
– klagomål till justitieombudsmannen	3 326
– ärenden som överförts från justitiekanslern	26
– egna initiativ	49
– begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	43
– övriga skrivelser	385
Ärenden som överförts från år 2003	1 405
Ärenden som överförts från år 2002	341
Ärenden som överförts från år 2001	1

Avgjorda ärenden **3 491**

Klagomål	3 008
Egna initiativ	52
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	48
Övriga skrivelser	383

Ärenden som överförts till följande år **2 104**

Från år 2005	1 612
Från år 2004	492
Från år 2003	–

Övriga behandlade ärenden **181**

Inspektioner ¹	76
Kansliets förvaltningsärenden	105

¹ Inspektionsdagar 45

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS ÅR 2005

<i>Klagomål</i>		<i>3 008</i>
Socialmyndigheter		652
– socialvård	329	
– socialförsäkring	323	
Polismyndigheter		505
Hälsovårdsmyndigheter		286
Domstolar		245
– allmänna domstolar	217	
– specialdomstolar	1	
– förvaltningsdomstolar	27	
Fångvårdsmyndigheter		235
Arbetskraftsmyndigheter		123
Kommunala myndigheter		104
Skattemyndigheter		100
Utsökningsmyndigheter		95
Undervisningsmyndigheter		90
Miljömyndigheter		80
Åklagarmyndigheter		62
Jord- och skogsbruksmyndigheter		54
Utlänningsmyndigheter		47
Trafik- och kommunikationsmyndigheter		41
De högsta statsorganen		35
Militärmyndigheter		32
Tullmyndigheter		31
Intressebevakningsmyndigheter		30
Kyrkliga myndigheter		11
Enskilda som inte övervakas		11
Övriga övervakningsobjekt		139
<i>Egna initiativ</i>		<i>54</i>
Polismyndigheter		14
Socialmyndigheter		11
– socialvård	8	
– socialförsäkring	3	
Militärmyndigheter		10
Domstolar		5
– allmänna domstolar		4
Fångvårdsmyndigheter		2
Hälsovårdsmyndigheter		2
Arbetskraftsmyndigheter		2
Skattemyndigheter		1
De högsta statsorganen		1
Kommunala myndigheter		1
Jord- och skogsbruksmyndigheter	1	
Undervisningsmyndigheter		1
<i>Avgjorda ärenden sammanlagt</i>		<i>2 943</i>

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV
AVGJORDA ÄRENDEN ÅR 2005*Klagomål*

3 008

Avgöranden som föranlett åtgärder (sammanlagt 471)

– anmärkning	39
– meddelande	398
– framställning	11
– rättelse under behandlingstiden	23

Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom (sammanlagt 1 828)

– inget felaktigt förfarande konstaterades	628
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	1 200

Klagomålet prövades inte, eftersom (sammanlagt 709)

– det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet	86
– det var anhängigt hos en behörig myndighet eller eftersom möjligheten att söka ändring	376
– det inte hade individualiserats	82
– det överfördes till justitiekanslern	7
– det överfördes till riksåklagaren	12
– det överfördes till någon annan myndighet	16
– över 5 år hade förflutit från händelsen	49
– det föreföll på någon annan grund	81

Egna initiativ

52

– ötal	–
– anmärkning	1
– meddelande	31
– framställning	5
– rättelse under behandlingstiden	5
– inget lagstridigt eller felaktigt förfarande konstaterades	3
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	5
– det föreföll på någon annan grund	1
– det var anhängigt hos en behörig myndighet eller eftersom möjligheten att söka ändring	1

BILAGA 4

Utlåtanden och sakkunniguppdrag

UTLÅTANDEN

Till arbetsministeriet

- om utkastet till regeringens invandrapolitiska program (1902/5/05)

Till finansministeriet

- om XML-strategiprojektets rapport "Riktlinjer för referensarkitekturen i e-förvaltningen (259/5/05)

Till försvarsministeriet

- om betänkandet av den arbetsgrupp som berett en reform av lagen om fredsbevarande verksamhet och om det i betänkandet angivna förslaget till lag om militär krishantering, vilken avses ersätta lagen om fredsbevarande verksamhet (1496/5/05)

Till inrikesministeriet

- om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och lagen om utlänningsregistret (3049/5/05)
- om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen i fråga om beviljande av uppehållstillstånd för offer för människohandel (3345/5/05)

Till jord- och skogsbruksministeriet

- om regeringens proposition med förslag till lagar om Forststyrelsens jakt- och fiskeövervakning samt om ändring av 14 och 19 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (1911/5/05)
- om utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ersättning för skador som orsakats av vilt och lag om ändring av 87 § jaktlagen (3251/5/05)

Till justitieministeriet

- om betänkandet av den arbetsgrupp som utarbetat en reform av förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning 2004:15 (3083/5/04)
- om arbetsgruppsbetänkandet "Behandling av personuppgifter vid rättsförvaltningen 2004:11 (3307/5/04)
- om publikationen "Offentlighetsliga skuldförhållanden – behovet av allmän lagstiftning" 2004:9 (4452/5/04)
- om betänkandet av arbetsgruppen om frysning av egendom eller bevismaterial samt om det i betänkandet angivna förslaget till lag om verkställighet i Europeiska unionen om beslut om frysning av egendom eller bevismaterial samt till vissa lagar som har samband med den (3558/5/04)

- om kommissionens tillkännagivande KOM(2004)693 angående Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (36/5/05)
- om betänkandet "Översyn av sällningsförfarandet i hovrätten" som utarbetats av en utredningsman samt om det i betänkandet angivna förslaget till lag om ändring av rättegångsbalkens bestämmelser om sällningsförfarandet i hovrätten (420/5/05)
- om utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning om införande av en europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar (1272/5/05)
- om IRP-arbetsgruppens betänkande 2005:2 och det i betänkandet angivna förslaget till lagstiftning om behandling av ärenden gällande immateriala rättigheter vid domstolen (1495/5/05)
- om täckoperationsarbetsgruppens betänkande och det i betänkandet angivna förslaget till lagstiftning om anonym bevisning och polisens rätt att i en täckoperation delta i brottslig verksamhet (1638/5/05)
- om betänkandena Offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar 2005:7 och Offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolarna 2005:6 som utarbetats av den arbetsgrupp som berett lagstiftningen gällande offentlighet vid rättegången (1906/5/05)
- om dagsläget inom lagstiftningen och om faktorer som inverkar på utvecklingen av regleringen i anslutning till det projekt som statsrådet tillsatt angående ett åtgärdsprogram för effektivare reglering (1978/5/05)
- om förslaget till utskönningsbalk och skatteverkställighetslag 2005:18 (2032/5/05)
- om Demokrati 2007-kommitténs betänkande Den representativa demokratin KB 2005:1 (2601/5/05)

- om utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av vallagen (elektronisk röstning) (3178/5/05)

Till kommunikationsministeriet

- om det förslag till revidering av förvaltningen och lagstiftningen inom luftfarten som utarbetats av arbetsgruppen för luftfart samt om utkastet till regeringsproposition med förslag till luftfartslag och lagstiftningen som har samband med den (3476/5/04)

Till miljöministeriet

- om utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av lagen och förordningen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (1164/5/05)

Till riksdagens grundlagsutskott

- om regeringens proposition med förslag till lag om behandlingen av personer i förvar hos polisen samt lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den (3051/5/05)

Till social- och hälsovårdsministeriet

- om betänkandet av den kommission som utrett en reform av avgiftspolitiken och avgiftssystemet inom social- och hälsovården 2005:10 (3229/5/05)

Till United Nations High Commissioner for Human Rights

- om FN:s konvention mot tortyr, för hörandet av den finska delegarion (726/5/05)

Till utrikesministeriet

- om behandlingen av Finlands femte periodiska rapport om verkställigheten av FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (222/5/05)
- om verkställigheten av handlingsprogrammet mot människohandel (2766/5/05)
- om utkastet till Finlands tredje periodiska rapport om verkställigheten av Europarådets grundstadga för regionala språk och minoritetsspråk (3219/5/05)

**SAKKUNNIGUPPDRA
I RIKSDAGENS UTSKOTT***Förvaltningsutskottet*

- BJO Rautio och äldre justitieombudsmannasekretärer Juha Haapamäki 29.4.2005 om regeringens proposition RP 266/2004 med förslag till lag om ändring av polislagen och till vissa lagar som har samband med den

Grundlagsutskottet

- JO Paunio, BJO Rautio och BJO Jämskeläinen 14.10.2005 med anledning av riksdagens justitieombudsmans berättelse för år 2004
- på grundlagsutskottets begäran redogjorde JO Paunio 17.2.2005 för sitt avgörande i det klagomålsärende (dnr 1585/4/03*) som bl.a. gällde skyddspolisens förfarande

Lagutskottet

- BJO Jämskeläinen 25.5.2005 om regeringens proposition RP 271/2004 rd med förslag till lagar om ändring av de bestämmelser om behandling av brottmål i tingsrätten som ingår i lagen om rättegång i brottmål, rättegångsbalken och i vissa andra lagar
- BJO Rautio 18.2.2005 om regeringens proposition RP 261/2004 rd med förslag till lag om ändring av lagen om förvaltning av straffverkställighet, regeringens proposition RP 262/2004 rd med förslag till lagstiftning om fängelse och villkorlig frigivning och regeringens proposition RP 263/2004 rd med förslag till lagstiftning om verkställighet av fängelsestraff och häktning

Social- och hälsovårdsutskottet

- JO Paunio 9.3.2005 om regeringens proposition RP 225/2004 rd med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen

BILAGA 5

Inspektioner

Domstolar

Forssa tingsrätt (teletvångsmedel)
Kemi-Torneå tingsrätt
Rovaniemi hovrätt
Rovaniemi tingsrätt
Vasa förvaltningsdomstol
Vasa hovrätt

Åklagarväsendet

Åklagaravdelningen vid Forssa häradsämbete
Åklagaravdelningen vid Sodankylä häradsämbete
Enare betjäkningsbyrå

Polisförvaltningen

Centralkriminalpolisen
Centralkriminalpolisen, Uleåborgsenheten
Enare-Utsjoki härad, polisinsrättningen
Forssa härad, polisinsrättningen
Haukipudas härad, polisinsrättningen
Helsingfors härad, tillnyktringsstationen i Tölö
Inrikesministeriets polisavdelning
Rörliga polisen, enheten i norra Finland
Uleåborts härad, polishäktet

Fångvården

Brottspåfölldsverket
Helsingfors fängelse
Kervo fängelse
Kylmäkoski fängelse
Laukaa fängelse
Naarajärvi fängelse
Ojoinen arbetskoloni
Pelso fängelse
Riihimäki fängelse
Satakunda fängelse
S:t Michels fängelse

Sukeva fängelse
Sveaborgs arbetskoloni
Tavastehus fängelse
Vånå öppna fängelseavdelning
Uleåborgs fängelse
Vasa fängelse

Utsökningsväsendet

Exekutionsavdelningen vid Kemi häradsämbete
Exekutionsavdelningen vid Rovaniemi häradsämbete

Försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet

Finska vikens Marinkommando/Mjölö fort
Finska vikens Marinkommando/Makilo fort
Finska vikens Marinkommando/Obbnäs
Finska vikens Marinkommando/Russarö fort
Huvudstaben
Kajanalands Brigad
Kajanalands gränsbevakningssektion

Tullverket

Tullen i Torneå

Socialvården

Björneborgs stads familjerådgivning
Björneborgs stads familjestödscenter i Ruosniemi
Björneborgs stads social- och hälsovårdsväsende
Björneborgs ungdomscentral
Internat Apollo
Jussin Kodit (privat barnhem)
Peimari servicecenter
Ravanikoti (privat barnhem)
Servicehemmet Sinikello
Suojarinteen servicecenter

Hälso- och sjukvård

Länsstyrelsen i Uleåborgs län
hälsovårdsavdelningen
Vårdavdelningarna vid hälsovårdscentral
i Björneborg

Psykiatriska sjukhus

Psykiatriska avdelningarna vid Päijänne Tavastlands
centralsjukhus
Resultatområdet för psykiatri vid Egentliga Tavast-
lands centralsjukhus (Ahvenisto sjukhus)
Ungdomsavdelningen vid Niuvanniemi sjukhus

Intressebevakning

Byrån för intressebevakning i förmyndarverksam-
heten i Helsingfors

Socialförsäkringen

Folkpensionsanstalten/byrån i Jyväskylä
Folkpensionsanstalten/byrån i Suolahti
Folkpensionsanstalten/byrån vid Kampen
i Helsingfors
Folkpensionsanstalten/Studiestödscentralen
Statskontoret

Undervisningssektorn

Bildningsavdelningen vid Södra Finlands
länsstyrelse
Tavastehus samskolan och dess gymnasiet

Skatteförvaltningen

Skattestyrelsen

Övriga inspektionsobjekt

Kemi rättshjälpsbyrå
Lapplands regionala enhet för PTG-brotts-
underrättelse och analys
Sametinget
Samiska radion
Åbo och S:t Karins kyrkliga samfällighet

BILAGA 6

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli år 2005

Kanslichef, tf

Mäkinen, Pirkko, VH

Referendarieråd

Kuopus, Jorma, docent, JD, VH

Kallio, Eero, VH

Marttunen, Raino, VH

Haapkylä, Lea, VH

Länsisyrjä, Riitta, VH

Äldre justitieombudsmannasekreterare

Åström, Henrik, VH

(deltidspension från 1.9.2002)

Ojala, Harri, VH

Haapamäki, Juha, VH (tjänstledig från 1.8)

Hännikäinen, Erkki, JuK

Tamminen, Mirja, VH

Tanttilinen-Laakkonen, Kaija, JuK

Linnakangas, Aila, JuK, PK

Aantaa, Tuula, VH

Justitieombudsmannasekreterare

Muukkonen, Kari, VH

Kurki-Suonio, Kirsti, JD

Stoor, Håkan, JL, VH

Lindström, Ulla-Maija, JuK

Toivola, Jouni, JuK

Pölönen, Pasi, JD, VH

Verronen, Minna, VH

Pirjola, Jari, JL, FM

Riita, Anu, VH

Niemelä, Juha, VH

Eteläpää, Mikko, VH

Suhonen, Lisa, VH

Justitieombudsmannasekreterare, tf

Sarja, Mikko, JL, VH

Holman, Kristian, AVM

Äijälä-Roudasmaa, Pirkko, VH

Räty, Ismo, VH (från 1.8)

Rådgivande jurister

Wirta, Pia, VH (tjänstledig)

Rouhiainen, Petri, VH (tjänstledig från 1.2)

Rådgivande jurister, tf

Hedding, Katja, VH (1.4.–25.11)

Punkka, Saara, VH

Calin, Elisa (1.2–31.3 och 1.12–31.12)

Informatör

Helkama, Ilta, FK

Inspektörer

Huttunen, Kari

Holman, Kristian, AVM (tjänstledig)

Infpektör, tf

Calin, Elisa

(tjänstledig 1.2–31.3. och 1.12–31.12)

Notarier

Kerrman, Raili, VN

Rahko, Helena, FN

Koskiniemi, Taru, FN

Tuominen, Eeva-Maria, VN (tjänstledig)

Notarie, tf

Suutarinen, Pirkko, VN

Arkivarie

Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Registrator

Keinänen, Liisa (till 31.8)

Kataja, Helena (från 1.9)

Biträdande registrator

Kataja, Helena (till 31.8)

Karhu, Päivi (från 1.9)

Avdelningssekreterare

Ahola, Päivi

Karhu, Päivi (till 31.8)

Kivioja, Leena (tjänstledig)

Stern, Mervi

Avdelningssekreterare, tf

Salminen, Virpi

Byråsekreterare

Helin, Leena

Raahenmaa, Arja

Salminen, Virpi (tjänstledig)

Byråsekreterare, tf

Keinänen, Kristiina

Salminen, Sirpa

Kaukolinna, Mikko

BILAGA 7

Kansliets gemensamma utbildningstillfällen år 2005

Utbildningstillfälle om rätten till en rättvis rättegång (justitieombudsmannasekreterare Pasi Pölönen)

Justitieombudsmannainstitutionens 85-årsseminarium "Laglighetskontrollen efter grundrättighetsreformen" i riksdagens tillbyggnad 8.2.2005 samt i anslutning därtill en studieresa till Stockholm där kansliet bekantade sig med Sveriges justitieombudsmans arbete 10–11.2.2005

Information om de nya pensionsbestämmelserna, 15.3.2005 (byråchef Anna-Liisa Virtanen, Statskontoret)

Utbildning med temat barns grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter, 26.5.2005 (justitieombudsmannasekreterare Kirsti Kurki-Suonio)

Utbildningstillfälle med temat arbetslivet i förändring och arbetstagarnas självreglering, 31.5.2005 (professor Juha Siltala)

Utbildningstillfälle om de grundläggande rättigheternas rättsverkningar, 7.9.2005 (professor Veli-Pekka Viljanen)

Utvecklingssamtalen och arbetshälsan, 12.12.2005 (politices doktor, docent Mikko Wennberg)

BILAGA 8

Tal och föredrag

JO Paunio framförde välkomstorden på XXXVII Advokatdagarna på Fiskartorpet.

BJO Jääskeläinen föreläste vid Riksåklagarämbetets åklagarkurs.

Justitieombudsmannasekreterare Pasi Pölönen föreläste vid polisskolan i Tammerfors över ämnet *Hyödyn-tämiskiellot esitutkinnassa*.

BJO Jääskeläinen föreläste vid utbildningen för biträdande åklagare vid Riksåklagarämbetet.

JO Paunio höll festtalet då ämnesföreningen Lex för studerandena vid juridiska fakulteten vid Åbo universitet firade sin XLIV årsfest.

Justitieombudsmannasekreterare Kirsti Kurki-Suonio föreläste över ämnet *Lasten perus- ja ihmisoikeudet laillisuusvalvonnan näkökulmasta* vid ett seminarium med temat *Lastensuojelun ajankohtaiset haasteet*.

Äldre justitieombudsmannasekreterare Juha Haapamäki höll en föreläsning vid polisyrkeshögskolan.

Justitieombudsmannasekreterare Håkan Stoor föreläste över ämnet *Beslut och inflytande* vid handikapporganisationen FDU:s seminarium *Är familjen i centrum?*

Justitieombudsmannasekreterare Aila Linnakangas talade över ämnet *Vammaisten henkilöiden perusoikeuksien toteutuminen* vid handikappservicedagarna i Lahtis.

Kanslichef Pirkko Mäkinen redogjorde för justitieombudsmannens verksamhet för en parlamentsdelegation från Montenegro.

Justitieombudsmannasekreterare Kurki-Suonio redogjorde för övervakningen av de mänskliga rättigheterna inom sitt arbete vid justitieombudsmannens kansli vid föreningen för europeiska jurisstuderande ELSA Helsinki ry:s *Lawyers at Work* –samling, vars tema var *Ihmisoikeudet Suomessa tänään*. Vid samma samling talade justitieombudsmannasekreterare Pölönen om människorättskonventionen och om de riktlinjer som utstakats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Justitieombudsmannasekreterare Stoor höll ett inledningsanförande över ämnet *Lagstiftning om patientens rättigheter* vid en sammankomst med temat *Psykiatrien hoidon etiikka* i Vasa.

JO Paunio föreläste över ämnet *Ihmisoikeudet demen-tiahoidossa* vid ett seminarium med temat *Eettiset arvot dementoituneen hoidossa – dementiapotilaan itsemääräämisoikeus*.

BJO Rautio talade över ämnet *Korruption torjunta* och justitieombudsmannasekreterare Pirjola redogjorde för justitieombudsmannens verksamhet för en delegation från Afghanistan som besökte riksdagen.

JO Paunio höll ett inledningsanförande över ämnet *Perus- ja ihmisoikeusulottuvuus eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa* vid National Arbitration Forums vårsammanträde.

Referendarierådet Jorma Kuopus föreläste vid utrikesministeriet om lagstiftningen angående nätkommunikation.

Justitieombudsmannasekreterare Kurki-Suonio framförde vid ett seminarium för de nordiska länderna i Oslo ett inlägg med anledning av docent Svend Danielsens inledningsanförande *Forældreansvar. Innhold og beslutningsmuligheter ved felles forældreansvar – felles forældreansvar i konfliktfylte familier*. Temat för seminariet var barnets rättigheter.

BJO Rautio höll ett inledningsanförande över ämnet *Økonomisk kriminalitet og de almindelige straffar-betsbetingelser – betaler forbrydelse sig?* vid det Nordiska Juristmötet i Reykjavik.

Justitieombudsmannasekreterare Linnakangas höll ett inledningsanförande över ämnet *Perusoikeudet ja sosiaaliset oikeudet, ihmisoikeussopimukset ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet* vid en studiedag i Helsingfors för arbetstagarna vid Länsstyrelsen i Södra Finlands län.

Justitieombudsmannasekreterare Jari Pirjola redogjorde för justitieombudsmannens verksamhet vid en konferens för delegationen för romska ärenden i Kuopio.

Justitieombudsmannasekreterare Pirjola höll ett inledningsanförande över ämnet *Ihmisoikeudet ja kulttuuri* vid Finska Befolkningsförbundets seminarium.

Justitieombudsmannasekreterare Stoor föreläste 7.10.2005 i Vasa över ämnet *Beslut och inflytande i fråga om tjänster för handikappade* vid ett seminarium med temat *Är familjen i centrum?*

BJO Jääskeläinen framförde ett inlägg i Aste ry:s seminarium som hölls i riksdagens tillbyggnad 12.10.2005.

Justitieombudsmannasekreterare Lisa Suhonen föreläste 19.10.2005 vid Fängvårdens utbildningscentral över ämnet *Terveysthuollon kantelut* på konferensen för fängvårdsanstaltens hälso- och sjukvårdspersonal och psykologer.

JO Paunio höll ett inledningsanförande över ämnet *Kohti oikeudenmukaisempaa oikeudenkäyntiä* på de riksomfattande juridikdagarna i Rovaniemi 4.11.2005.

Justitieombudsmannasekreterare Mikko Eteläpää föreläste 16.11.2005 över ämnet *Oikeusasiamiehen poliisiin kohdistama laillisuusvalvonta* vid polisinnrättningen i Helsingfors härad.

JO Paunio talade över ämnet *Terveysthuollon laillisuusvalvonta-asiat* på festsymposiet för Raimo Lahti och Sällskapet för medicinalrätt- och etik i Finland 30.11.2005.

Äldre justitieombudsmannasekreterare Harri Ojala föreläste 30.11.2005 på Skatudden över ämnet *Katsaus laillisuusvalvontaan ja vankeinhoidon kanteluihin* på föreläsningdagarna för representantkåren för Fängelsefunktionärernas förbund rf.

JO Paunio framförde ett inlägg över ämnet *Viittomakielisten perusoikeudet* vid Finlands Dövas Förbund rf:s kompanjonskapsforum II 7.12.2005 i auditoriet i riksdagens tillbyggnad.

Kanslichef Mäkinen redogjorde 16.12.2005 för justitieombudsmannens kansli och för den finska jämställdhetslagstiftningen för vietnamesiska riksdagsmän.

SAKREGISTER

ADOPTION

- gott förvaltningsförfarande i barnärenden 218
- ärenden som gäller adoptionsförfaranden 218

ARBETARSKYDD

- fastställande av arbetsfördelningen i ett utskökningsdistrikt 164
- hälso- och sjukvårdsmyndigheters samt verksamhetsenheters förfarande 207

ARBETSKRAFTSBYRÅ

- en arbetskraftsbyrås omsorgsfullhet vid behandlingen av ärenden 234
- en arbetskraftsbyrås förfarande 235
- felaktig rådgivning i ett ärende om arbetsmarknadsstöd 235

ARBETSKRAFTSDISTRIKT

- en arbetskraftsdistrikts förfarande 235

ARBETSKRAFTS- OCH NÄRINGSCENTRAL

- en arbetskrafts- och näringscentralens förfarande 235
- beslut om utbetalning av specialstöd i samband med miljöstödet för jordbruk 273
- dröjsmål med behandlingen av besvärärenden 273
- dröjsmål vid sändandet av ett övervakningsprotokoll till en jordbrukare 275

ARBETSLÖSHETSKASSA

- en arbetslöshetskassas förfarande 235

BANDUPPTAGNING

- misslyckad bandupptagning vid en tingsrätts sammanträde 104

BARN

- motiveringarna till förundersökningsbeslut då den misstänkte inte fyllt 15 år 135

- anlitande av biträde 144
- fångars skydd för familjelivet 157
- dagvårdspersonalens dimensionering 198
- fastställande av dagvårdsavgift och underhållsskyldighet 199
- kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och tillgången till dessa tjänster 203
- rätten till god vård och gott bemötande 204
- patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter 206
- vård av en patient med skelning 210
- vårdnad om barn och umgängesrätt 215
- barnskydd 215
- övervakning av vård utom hemmet 216
- gott förvaltningsförfarande i barnärenden 218
- ärenden som gäller adoptionsförfaranden 218
- barns skolgång 219
- ett barns rätt till psykiatrisk avdelningsvård 220
- ett barns rätt till grundläggande utbildning såsom förlängd läroplikt 223

BEHANDLINGSTID

- behandlingstiden för ett kommunärenden i förvaltningsdomstolen 103
- en försäkringsdomares dröjsmål med att ordna ojävig sammansättning 103
- dröjsmål i samband med behandlingen vid Riksåklagarämbetet 117
- Ålands polismyndighets behandlingstider 128
- dröjsmål med ett beslut om rättelse av bilskatt 183
- dröjsmål med värdering av ett motorfordon vid Tullstyrelsen 183
- dröjsmål vid behandlingen av utkomststödsärenden 193
- dröjsmål med behandlingen av ett klagomålsärenden vid länsstyrelsen 194
- handläggningstiden för en ansökan om handikappservice 197
- hälso- och sjukvårdsmyndigheters samt verksamhetsenheters förfarande 207
- dröjsmål med handläggning av utkomstskyddsärenden 229

- en arbetskrafts- och näringscentralens
förfarande
- en skattebyrås förfarande vid
handläggningen av ett rättelseyrkande
- handläggningen av en ansökan
om skattelättnad

235

254

254

BESKATTNING

- övervakning av taxitransport
- en skattebyrås förfarande vid
handläggningen av ett rättelseyrkande
- handläggningen av en ansökan
om skattelättnad
- motivering av beslut om befrielse från skatt
- brister på skatteverkets
utnämningsspromemorior
- skatteförvaltningens
avgiftsbelagda telefonservice
- utläggning av telefonrådgivningen
angående fordonsbeskattningen
- uppgivande av skattetjänstemäns namn

201

254

254

254

254

254

258

259

263

BESLAG

- husrannaskan i en juridisk byrå
- uppskjutande av beslag

130

131

BILSKATTELAGEN

- fördelning av bevisbördan samt beviströskeln
i ett ärende om en mätarställning
- dröjsmål med ett beslut
om rättelse av bilskatt
- dröjsmål med värdering av
ett motorfordon vid Tullstyrelsen

182

183

183

BITRÄDE

- advokatsekretess i samband
med teknisk avlyssning
- anlitande av biträde
- korrespondensen mellan en
rannsakningsfånge och hans biträde

81

143

146

BROTTSANMÄLAN

- registrering av brottsanmälningar

142

BYGGLOV

- undantag från kravet på tillgänglighet
i ett bygglovsärende
- lagstridigt förfarande i ett bygglovsärende
- bygglov i strid med generalplanen
och byggnadsordningen

268

269

270

CIVILTJÄNST

- dröjsmål vid behandlingen av
en ansökan om civiltjänst
- utlämnande av civiltjänstgörares
personuppgifter till försvarsmakten

175

181

DAGVÅRD

- dagvårdspersonalens dimensionering
- fastställande av dagvårdsavgift
och underhållsskyldighet

198

199

DELGIVNING

- meddelande om tidpunkten
för hovrättens dom
- preskription av åtalsrätten i en tingsrätt

104

105

DOMSLUT

- omsorgsfullhet vid meddelande av domslut

104

DOMSTOL

- en tingsdomares förfarande vid
beviljandet av teleövervakningstillstånd
- beräkning av tidsfrister
för tvångsmedelstillstånd
- advokatsekretess i samband
med teknisk avlyssning
- teknisk avlyssning av en sommarstuga
- behandlingstiden för ett kommunärende
i förvaltningsdomstolen
- en försäkringsdomares dröjsmål
med att ordna ojävig sammansättning
- en tingsdomares uppträdande
under en huvudförhandling
- en domares uppträdande
- omsorgsfullhet vid meddelande av domslut
- misslyckad bandupptagning
vid en tingsrätts sammanträde
- meddelande om tidpunkten
för hovrättens dom
- utredning av saklegitimation
vid förvaltningsdomstol
- preskription av åtalsrätten i en tingsrätt
- dröjsmål med behandling av tvistemål
- sekretessbeläggning av
handlingarna i ett häktningsärende
- beslut om behandling inom stängda dörrar
och om sekretessbeläggning av material

79

80

81

83

103

103

104

104

104

104

104

104

104

104

104

104

104

105

107

108

108

110

DRÖJSMÅL

- behandlingstiden för ett kommunärende i förvaltningsdomstolen	103
- en försäkringsdomares dröjsmål med att ordna ojävig sammansättning meddelande om tidpunkten för hovrättens dom	103
- en rättshjälpsbyrås dröjsmål och vårdslöshet vid handläggning av underhållsbidragsärende	104
- dröjsmål med behandling av tvistemål	105
- dröjsmål i samband med behandlingen vid Riksåklagarämbetet	107
- inledande av förundersökning	117
- förutsättningarna för avbrytande av förundersökning	126
- registrering av brottsanmälningar	127
- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om civiltjänst	142
- dröjsmål med värdering av ett motorfordon vid Tullstyrelsen	175
- tullen förfarande vid omhändertagandet av snus	183
- Utlänningsverkets iakttagande av förvaltningsdomstolens beslut	184
- utbetalning av utkomststöd	189
- dröjsmål vid behandlingen av utkomststödsärenden	191
- dröjsmål med behandlingen av ett klagomålsärende vid länsstyrelsen	193
- dröjsmål vid behandlingen av färdtjänstansökningar	194
- beslutsmotivering och dröjsmål i ett ärende om stöd för närståendevård	197
- rätten till god vård och gott bemötande	200
- hälso- och sjukvårdsmyndigheters samt verksamhetsenheters förfarande	204
- gott förvaltningsförfarande i barnärenden	207
- ett barns rätt till grundläggande utbildning såsom förlängd läroplikt	218
- dröjsmål med handläggning av utkomstskyddsärenden	223
- god förvaltning i utkomstskyddsärenden	229
- behandling av en dagpenningsansökan	231
- en arbetskrafts- och näringscentralens förfarande	234
- en stadsstyrelses skyldighet att tillämpa en taxastruktur enligt lagen om vattentjänster	235
- dröjsmål med utlåtande till förvaltningsdomstolen	239
- en skattebyrå förfarande vid handläggningen av ett rättelseyrkande	241
- handläggningen av en ansökan om skattelättnad	254

- beslut om utbetalning av specialstöd i samband med miljöstödet för jordbruk	273
- dröjsmål vid sändandet av ett övervakningsprotokoll till en jordbrukare	275
- behandlingen av en ansökan om tillstånd för en väganslutning	280

EKONOMI- OCH SKULDRÅDGIVNING

- jämlikheten mellan ekonomi- och skuldrådgivningens klienter	165
---	-----

ELEKTRONISK KOMMUNIKATION

- begäran om utlämnande av dokument	283
-------------------------------------	-----

ENSKILD VÄGFÖRRÄTTNING

- förfarandet vid en enskild vägförrättning	274
---	-----

FINLANDS MILJÖCENTRAL

- ett intyg över att björnjakten varit lovlig	274
---	-----

FOLKPENSIONSANSTALTEN

- Folkpensionsanstalten lämnade felaktiga uppgifter i ett utsködningsärende	167
- dröjsmål med handläggning av utkomstskyddsärenden	229
- god förvaltning i utkomstskyddsärenden	231
- behandling av en dagpenningsansökan	234

FÅNGVÅRDEN

- korrespondensen mellan en rannsakningsfånge och hans biträde	146
- fängelseläkarnas förfarande med att minska doseringen av läkemedel	154
- vikten av omsorgsfull hälso- och sjukvård	155
- bedömning av arbetsförmågan och rätten till permission för patienter som får substitutionsbehandling	155
- placering i isoleringscell för uppföljning av sjukdom	155
- placering av fångar som får substitutionbehandling i öppen anstalt	156
- fångars skydd för familjelivet	157
- en rannsakningsfånges rätt att ta emot besök av en nära anhörig	157
- en besökande förbjöds träffa en fånge	158
- information om anvisningar som gäller fångar	159
- exakta anvisningar om permission	159
- utlämnande av uppgifter om en fånges privatliv	160

- beslut om att hålla en fånge avskild	160	- genomförande av tilläggsundersökning innan åtalsprövningen slutförs	117
- urinprov för drogtest	161	- försättande i ställning som misstänkt och avslutande av förundersökningen	118
- en fånges rätt att få en kopia av ett kroppsvisitationsprotokoll	161	- undersökning av ett ärende om grovt spioneri	122
- en fånges måltider under en transport	161	- inledande av förundersökning	126
- begränsning av fånges WC-besök	162	- förutsättningarna för avbrytande av förundersökning	127
- en vaks språkbruk	162	- Ålands polismyndighets behandlingstider	128
FÄRDTJÄNST		- gripande för misstänkt grovt rattfylleri	134
- färdtjänst enligt handikappservicelagen	195	- motiveringarna till förundersökningsbeslut då den misstänkte inte fyllt 15 år	135
- avgifter för färdtjänst	196	- avstående från åtgärder enligt förundersökningslagen	135
- dröjsmål vid behandlingen av färdtjänstansökningar	197	- otillräcklig utredning före ett beslut om förundersökning	136
FÖRETAGSHÄLSOVÅRD		- avslutande av förundersökningen av ett våldsbrott	137
- kommunens skyldighet att ordna hälso-och sjukvårdstjänster och tillgången till dess tjänster	203	- betydelsen av ett skriftligt beslut om förundersökning	138
FÖRFARANDET MED BEGÄRAN OM AVGÖRANDE		- utlämnande av sekretessbelagda uppgifter	141
- tillämpningsområdet för förfarandet med begäran om avgörande	105	- registrering av brottsanmälningar	142
FÖRMYNDARVERKSAMHET		- språket vid förundersökning	142
- tillgången på intressebevakningstjänster i Helsingfors	225	- icke protokollfört förundersökningsmaterial	143
FÖRSVARSMAKTEN		- anlitande av biträde	144
- handräckning i strid med principen om ändamålsbundenhet	173	- förutsättningarna för telefonförhör	146
- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om civiltjänst	175	GOD FÖRVALTNING	
- en beväringens rätt att anförda klagomål hos justitieombudsmannen	176	- gränsdragning mellan en polismans tjänsteuppgifter och privata angelägenheter	149
- försvarsministeriets förfarande i fråga om ett tjänstgöringsförhållande	176	- information om anvisningar som gäller fångar	159
- vårdlös behandling av en beväringens olycksfallsanmälan	177	- en utmätningssmans handlednings- och rådgivningsskyldighet	164
- läkarbristen inom försvarsmakten	177	- försvarsministeriets förfarande i fråga om ett tjänstgöringsförhållande	176
- bemötandet av en kvinna som utförde militärtjänst	179	- vårdlös behandling av en beväringens olycksfallsanmälan	177
- mögelproblem i Pansarbrigadens kasernbyggnad	180	- meddelande om avvisningsbeslut	188
- utlämnande av civiltjänstgörarens personuppgifter till försvarsmakten	181	- beslutsfattande angående utkomststöd	195
FÖRUNDERSÖKNING		- besvarande av begäran om snabb handläggning	195
- en åklagares förfarande i samband med ett beslut om att inte göra förundersökning	116	- sändande av beslut om utkomststöd	195
		- lagstridiga anvisningar om service för handikappade	197
		- uppgörande av vård- och serviceplan	200
		- beslutsmotivering och dröjsmål i ett ärende om stöd för närståendevård	200
		- rätten till god vård och gott bemötande	204
		- patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter	206

- hälso- och sjukvårdsmyndigheters samt verksamhetsenheters förfarande	207	- patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter	206
- vård av en patient med skelning	210	- myndighets skyldighet att hantera sekretessbelagda handlingar omsorgsfullt	240
- vårdnad om barn och umgängesrätt	215		
- barnskydd	215	HANDRÄCKNING	
- gott förvaltningsförfarande i barnärenden	218	- handräckning till en privatperson	147
- ett barns rätt till grundläggande utbildning såsom förlängd läroplikt	223	- handräckning i strid med principen om ändamålsbundenhet	173
- en arbetskrafts- och näringscentralens förfarande	235		
- en arbetskraftsdistrikts förfarande	235	HUSRANNSAKAN	
- felaktig rådgivning i ett ärende om arbetsmarknadsstöd	235	- förutsättningarna för husrannsakan	129
- en stadsstyrelses skyldighet att tillämpa en taxastruktur enligt lagen om vattentjänster	239	- husrannsakan i en bostad som inte tillhörde den misstänkte	130
- rätten att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en myndighet	240	- förordnande om husrannsakan samt protokoll	130
- en tjänsteinnehavares rätt att bli hörd	240	- husrannsakan i en juridisk byrå	130
- skatteförvaltningens avgiftsbelagda telefonservice	255	- gripande och husrannsakan med anledning av misstänkt penningförfalskning	134
- Fordonsförvaltningscentralens avgiftsbelagda telefonservice	258	HÄLSO- OCH SJUKVÅRD	
- utläggning av telefonrådgivningen angående fordonsbeskattningen	259	- fängelseläkarnas förfarande med att minska doseringen av läkemedel	154
- beslut om utbetalning av specialstöd i samband med miljöstödet för jordbruk	273	- vikten av omsorgsfull hälso- och sjukvård	155
- återkallande av ett taxitillstånd	279	- placering i isoleringscell för uppföljning av sjukdom	155
		- placering av fångar som får substitutionbehandling i öppen anstalt	156
GRIPANDE		- en fånges måltider under en transport	161
- gripande för misstänkt grovt rattfylleri	134	- läkarbristen inom försvarsmakten	177
		- mögelproblem i Pansarbrigadens kasernbyggnad	180
HANDIKAPP		- användning av läkemedel i samband med utvisning	188
- färdtjänst enligt handikappservicelagen	195	- lagstridiga anvisningar om service för handikappade	197
- avgifter för färdtjänst	196	- kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och tillgången till dessa tjänster	203
- hörande av handikappråd	196	- rätten till god vård och gott bemötande	204
- ordnande av tolktjänster	196	- patientens rätt till information och självbestämmande	205
- dröjsmål vid behandlingen av färdtjänstansökningar	197	- mentalvårdspatienternas ställning	205
- handläggningstiden för en ansökan om handikappservice	197	- patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter	206
- val av invånare för serviceboende	200	- vård av en patient med skelning	210
		- lagstridig avgift för sjuktransport	212
HANDLINGAR		- ett barns rätt till psykiatrisk avdelningsvård	220
- sekretessbeläggning av handlingarna i ett häktningsärende	108	- insamling av hälsouppgifter om sökande till yrkesutbildning	245
- beslut om behandling inom stängda dörrar och om sekretessbeläggning av material	110	- utförande av utandningsprov för en lärare i arbetsgivarens närvaro	246
- rätten att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en myndighet	116		
- begäran om utlämnande av dokument	283		

HÖRANDE

- fängelseläkarnas förfarande med att minska doseringen av läkemedel 154
- bedömning av risken för att egendom förstörs i samband med utmätning av boandel 164
- hörande av handikappråd 196
- gott förvaltningsförfarande i barnärenden 218
- barns skolgång 219
- en tjänsteinnehavares rätt att bli hörd 240
- lagstridigt förfarande i ett bygglovsärende 269
- återkallande av ett taxitillstånd 279

INFORMATION

- information om anvisningar som gäller fångar 159
- information om omfattningen av skolskjutstjänster 239

INFORMATION, RÄTT TILL

- en fånges rätt att få en kopia av ett kroppsvisitationsprotokoll 161

INTRESSEBEVAKNING

- föräldrars eller vårdnadshavares ställning 217
- tillgången på intressebevakningstjänster i Helsingfors 225

JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIET

- övervakning av finansieringen av hållbart skogsbruk 274

JÄMLIKHET

- en rannsakingstånges rätt att inneha en radioapparat 126
- vikten av omsorgsfull hälso- och sjukvård 155
- jämlikheten mellan ekonomi- och skuldrådgivningens klienter 165
- ordnande av tolktjänster 196
- kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och tillgången till dess tjänster 203
- god förvaltning i utkomstskyddsärenden 231
- utövande av prövningsrätten vid utdelningen av kulturbidrag 241
- studieavgift för studier vid en annan högskola 244
- bygglov i strid med bestämmelserna om tillgänglighet 267
- undantag från kravet på tillgänglighet i ett bygglovsärende 268

- rörelsehinder orsakat av en hissreparation 268
- ojämlika avgifter inom skärgårdstrafiken 278

JÄV

- en brottsutredares vittnesstatus och eventuella jäv 149
- en undersökningsledares jäv 149

KLAGORÄTT

- en bevärins rätt att anföra klagomål hos justitieombudsmannen 176

KLIENTAVGIFT

- lagstridig avgift för sjuktransport 212

KOMMUN

- en stadsstyrelses skyldighet att tillämpa en taxastruktur enligt lagen om vattentjänster 239
- information om omfattningen av skolskjutstjänster 239
- rätten att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en myndighet 240
- myndighets skyldighet att hantera sekretessbelagda handlingar omsorgsfullt 240
- en tjänsteinnehavares rätt att bli hörd 240
- motivering av en parkeringsövervakares beslut med anledning av protest 240
- dröjsmål med utlåtande till förvaltningsdomstolen 241
- utövande av prövningsrätten vid utdelningen av kulturbidrag 241

KOMMUNIKATION

- trafikanordningars tvåspråkighet 250
- ojämlika avgifter inom skärgårdstrafiken 278
- återkallande av ett taxitillstånd 279
- behandlingen av en ansökan om tillstånd för en väganslutning 280
- fotograferingstillstånd på trafikstationer 281

KORRESPONDENS

- korrespondensen mellan en rannsakingstång och hans biträde 146

KROPPSVISITATION

- en fånges rätt att få en kopia av ett kroppsvisitationsprotokoll 161
- förutsättningarna för tullgranskning 185
- rätten till god vård och gott bemötande 204

KULTURBIDRAG

- utövande av prövningsrätten vid utdelningen av kulturbidrag

241

KUNDBETJÄNING

- poststämpmars tvåspråkighet
- Sortti-stationens svenskspråkiga kundbetjäning

250

251

KÖPTJÄNST

- övervakning av taxitransport
- gott förvaltningsförfarande i barnärenden

201

218

KÖRKORT

- kontroll av temporärt körförbud eller återlämnande av körkort

147

KÖRKORTSINTYG

- kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och tillgången till dess tjänster

203

LANTBRUKSSTÖD

- beslut om utbetalning av specialstöd i samband med miljöstödet för jordbruk
- dröjsmål med behandlingen av besvärssärenden
- dröjsmål vid sändandet av ett övervakningsprotokoll till en jordbrukare

273

273

275

LÄKEMEDELSVERKET

- hälso- och sjukvårdsmyndigheters samt verksamhetsenheters förfarande

207

LÄNSSTYRELSE

- dröjsmål med behandlingen av ett klagomålsärenden vid länsstyrelsen
- val av invånare för serviceboende
- en kommuninvånarens rätt att få information om ett offentligt ärende

194

200

200

MAGISTRAT

- begäran om utlämnande av dokument

283

MILJÖ

- skyddande av vraket Vrouw Maria
- bygglov i strid med bestämmelserna om tillgänglighet

266

267

- undantag från kravet på tillgänglighet i ett bygglovsärende
- rörelsehinder orsakat av en hissreparation
- lagstridigt förfarande i ett bygglovsärende
- bygglov i strid med generalplanen och byggnadsordningen
- miljöministeriets förfarande i ett statsunderstödsärende

268

268

269

270

271

MILJÖMINISTERIET

- miljöministeriets förfarande i ett statsunderstödsärende

271

MOTIVERING

- beslut om behandling inom stängda dörrar och om sekretessbeläggning av material
- polisens agerande i samband med att åkådare avlägsnades från en fotbollsmatch
- betydelsen av ett skriftligt beslut om förundersökning
- beslutsmotivering och dröjsmål i ett ärende om stöd för närståendevård
- vårdnad om barn och umgängesrätt
- barnskydd
- god förvaltning i utkomstskyddsärenden
- motivering av en parkeringsövervakares beslut med anledning av protest
- motivering av beslut om befrielse från skatt
- förfarandet vid en enskild vägförrättning

110

131

138

200

215

215

231

240

254

274

MUSEIVERKET

- skyddande av vraket Vrouw Maria

266

OFFENTLIGHET

- sekretessbeläggning av handlingarna i ett häktningsärende
- beslut om behandling inom stängda dörrar och om sekretessbeläggning av material
- undersökning av ett ärende om grovt spioneri
- utlämnande av uppgifter ur polisregister
- polisens information om ett ärende som var föremål för åtalsprövning
- en kommuninvånarens rätt att få information om ett offentligt ärende
- uppgivande av skattetjänstemäns namn

108

110

122

140

141

200

263

OMBUD

- mentalvårdspatienternas ställning

205

OMHÄNDERTAGANDE

- anvisningar om förvaring av omhändertagen egendom 184
- tullens förfarande vid omhändertagandet av snus 184

OMSORGSFULLHET

- omsorgsfullhet vid meddelande av domslut 104
- misslyckad bandupptagning vid en tingsrätts sammanträde 104
- utredning av saklegitimation vid förvaltningsdomstol 104
- indrivning av rättsregistercentralens fordran 104
- en rättshjälpsbyrås dröjsmål och vårdslöshet vid handläggning av underhållsbidragsärende 105
- preskription av åtalsrätten i en tingsrätt 105
- en åklagares förfarande i samband med ett beslut om att inte göra förundersökning 116
- betydelsen av ett skriftligt beslut om förundersökning 138
- registrering av brottsanmälningar 142
- vikten av omsorgsfull hälso- och sjukvård 155
- vårdlös behandling av en bevärnings olycksfallsanmälan 177
- rätten till god vård och gott bemötande 204
- patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter 206
- hälso- och sjukvårdsmyndigheters samt verksamhetsenheters förfarande 207
- ett barns rätt till psykiatrisk avdelningsvård 220
- dröjsmål med handläggning av utkomstskyddsärenden 229
- en Arbetskraftsbyrås omsorgsfullhet vid behandlingen av ärenden 234
- en Arbetslöshetskassas förfarande 235
- en Arbetskraftsbyrås förfarande 235
- en Arbetskraftsdistrikts förfarande 235
- myndighets skyldighet att hantera sekretessbelagda handlingar omsorgsfullt 240
- miljöministeriets förfarande i ett statsunderstödsärende 271

OPARTISKHET

- en tingsdomares förfarande vid beviljandet av teleövervakningstillstånd 79
- gränsdragning mellan en polismans tjänsteuppgifter och privata angelägenheter 149
- vårdnad om barn och umgängesrätt 215
- opartiskheten i ett utnämningsärende 245

ORDNINGSVAKT

- fotograferingstillstånd på trafikstationer 281

OSKULDSPRESUMPTION

- undersökning av ett ärende om grovt spioneri 122

PARKERINGSÖVERVAKNING

- motivering av en parkeringsövervakares beslut med anledning av protest 240

PART

- utredning av saklegitimation vid förvaltningsdomstol 104
- registrering av brottsanmälningar 142

PATIENT

- fängelseläkarnas förfarande med att minska doseringen av läkemedel 154
- placering av fångar som får substitution behandling i öppen anstalt 156
- kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och tillgången till dessa tjänster 203
- rätten till god vård och gott bemötande 204
- patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter 206
- vård av en patient med skelning 210
- ett barns rätt till psykiatrisk avdelningsvård 220

PERMISSIONSTILLSTÅND

- vikten av omsorgsfull hälso- och sjukvård 155
- exakta anvisningar om permission 159

PERSONLIG FRIHET

- förutsättningarna för tagande i förvar enligt polislagen 132
- gripande och husrannsakan med anledning av misstänkt penningförfalskning 134
- ett vittnes immunitet 145

PERSONLIG INTEGRITET

- Seinäjoki polisinsättnings lokaler 126
- observation av en gäldenärs privatliv 164
- handräckning i stric med principen om ändamålsbundenhet 173
- förutsättningarna för tullgranskning 185
- meltaalvårdspatienternas ställning 205
- en Arbetskraftsbyrås förfarande 235

- insamling av hälsouppgifter om sökande till yrkesutbildning 245
- utförande av utandningsprov för en lärare i arbetsgivarens närvaro 246

PERSONREGISTER

- utlämnande av uppgifter ur polisregister 140

POLISEN

- funktionsdudligheten för teletvångsmedlens övervakningssystem och omfattningen av ett teleavlyssningstillstånd 77
- tillämpningsområdet för teleavlyssning 81
- advokatsekretess i samband med teknisk avlyssning 81
- teknisk avlyssning av en sommarstuga 83
- teleövervakning för eftersökning av en försvunnen person 83
- en åklagares förfarande vid utredning av tiden för frihetsberövande 116
- rätten att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en myndighet 116
- dröjsmål i samband med behandlingen vid Riksåklagarämbetet 117
- undersökning av ett ärende om grovt spioneri 122
- mathållningen i polishäktet och belysningen i cellerna 125
- en frihetsberövad persons rätt att underrätta sina anhöriga 125
- en rannsakingstänges rätt att inneha en radioapparat 126
- Seinäjoki polisinsamlings lokaler 126
- inledande av förundersökning 126
- förutsättningarna för avbrytande av förundersökning 127
- Ålands polismyndighets behandlingstider 128
- förutsättningarna för husrannsakan 129
- husrannsakan i en bostad som inte tillhörde den misstänkte 130
- förordnande om husrannsakan samt protokoll 130
- husrannsakan i en juridisk byrå 130
- uppskjutande av beslag 131
- polisens agerande i samband med att åkådare avlägsnades från en fotbollsmatch 131
- förutsättningarna för tagande i förvar enligt polislagen 132
- bristande förutsättningar för säkerhetsvisitation 133
- gripande och husrannsakan med anledning av misstänkt penningförfalskning 134
- gripande för misstänkt grovt rattfylleri 134

- motiveringarna till förundersökningsbeslut då den misstänkte inte fyllt 15 år 135
- avstående från åtgärder enligt förundersökningslagen 135
- otillräcklig utredning före ett beslut om förundersökning 136
- avslutande av förundersökningen av ett våldsbrott 137
- betydelsen av ett skriftligt beslut om förundersökning 138
- undersökning av polisbrott 138
- radering av en kameras minneskort 139
- utlämnande av uppgifter ur polisregister 140
- utlämnande av sekretessbelagda uppgifter 141
- polisens information om ett ärende som var föremål för åtalsprövning 141
- registrering av brottsanmälningar 142
- språket vid förundersökning 142
- icke protokollfört förundersökningsmaterial 143
- användning av falska personuppgifter vid strafforderförfarande 143
- anlitande av biträde 144
- ett vittnes immunitet 145
- korrespondensen mellan en rannsakingstäng och hans biträde 146
- förutsättningarna för telefonförhör 146
- kontroll av temporärt körförbud eller återlämnande av körkort 147
- handräckning till en privatperson 147
- utnämning av polismän till lägre tjänster 148
- en brottsutredares vittnesstatus och eventuella jäv 149
- en undersökningsledares jäv 149
- gränsdragning mellan en polismans tjänsteuppgifter och privata angelägenheter 149
- meddelande om avvisningsbeslut 188
- en utlänning fördes till det egna landets beskickning 188
- användning av läkemedel i samband med utvisning 188

PRINCIPEN OM ÄNDAMÅLSBUNDENHET

- utnämning av polismän till lägre tjänster 148
- handräckning i strid med principen om ändamålsbundenhet 173

PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- förutsättningarna för husrannsakan 129
- återkallande av ett taxitillstånd 279

RIKSÅKLAGARÄMBETET

- dröjsmål i samband med behandlingen vid Riksåklagarämbetet 117

RÅDGIVNINGSSKYLDIGHET

- registrering av brottsanmälningar 142
- en utmätningsskylldighet och rådgivningsskyldighet 164
- uppgörande av vård- och serviceplan 200
- hälso- och sjukvårdsmyndigheters samt verksamhetsenheters förfarande 207
- felaktig rådgivning i ett ärende om arbetsmarknadsstöd 235
- rätten att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en myndighet 240

RÄTTEGÅNG

- dröjsmål med behandling av tvistemål 107

RÄTTSHJÄLP

- tillämpningsområdet för förfarandet med begäran om avgörande 105
- en rättshjälpsbyrås dröjsmål och vårdslöshet vid handläggning av underhållsbidragsärende 105

RÄTTSREGISTERCENTRALEN

- indrivning av rättsregistercentralens fordran 104

RÖRELSEHINDER

- bygglov i strid med bestämmelserna om tillgänglighet 267
- undantag från kravet på tillgänglighet i ett bygglovsärende 267
- rörelsehinder orsakat av en hissreparation 268

SAMTYCKE

- placering i isoleringscell för uppföljning av sjukdom 155
- redovisning till borgenärerna före avgörandet av utskökningsbesvär 166
- föräldrars eller vårdnadshavares ställning 217

SEKRETESS

- sekretessbeläggning av handlingarna i ett häktningssärende 108
- beslut om behandling inom stängda dörrar och om sekretessbeläggning av material 110
- utlämnande av sekretessbelagda uppgifter 141
- myndighets skyldighet att hantera sekretessbelagda handlingar omsorgsfullt 240

SERVICEPRINCIPEN

- lagstridiga anvisningar om service för handikappade 197
- kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och tillgången till dessa tjänster 203

SKOLSKJUTS

- information om omfattningen av skolskjutstjänster 239

SKYDD FÖR FAMILJELIVET

- fångars skydd för familjelivet 157

SKYDD FÖR PRIVATLIVET

- utlämnande av uppgifter om en fånges privatliv 160
- gott förvaltningsförfarande i barnärenden 218
- ärenden som gäller adoptionsförfaranden 218

SOCIALFÖRSÄKRING

- dröjsmål med handläggning av utkomstskyddsärenden 229

SOCIALVÅRD

- skyldigheten att uppvisa kontoutdrag samt utredning om barnrelaterade utgifter i samband med ansökan om utkomststöd 191
- utredning i ett ärende om utkomststöd 191
- utbetalning av utkomststöd 191
- lagstridiga anvisningar gällande utkomststöd 192
- dröjsmål vid behandlingen av utkomststödsärenden 193
- dröjsmål med behandlingen av ett klagomålsärenden vid länsstyrelsen 194
- beslutsfattande angående utkomststöd 195
- besvarande av begäran om snabb handläggning 195
- sändande av beslut om utkomststöd 195
- färdtjänst enligt handikappservicelagen 195
- avgifter för färdtjänst 196
- hörande av handikappråd 196
- ordnande av tolktjänster 196
- dröjsmål vid behandlingen av färdtjänstansökningar 197
- lagstridiga anvisningar om service för handikappade 197
- dagvårdspersonalens dimensionering 198
- fastställande av dagvårdsavgift och underhållsskyldighet 199

- uppgörande av vård- och serviceplan
- beslutsmotivering och dröjsmål i ett ärende om stöd för närståendevård
- en kommuninvånarens rätt att få information om ett offentligt ärende
- barnskydd
- övervakning av vård utom hemmet
- gott förvaltningsförfarande i barnärenden
- ärenden som gäller adoptionsförfaranden

SPRÅK

- språket vid förundersökning
- poststämpelns tvåspråkighet
- trafiknordningars tvåspråkighet
- Sorti-stationens svenskspråkiga kundbetjäning

STATSUNDERSTÖD

- miljöministeriets förfarande i ett statsunderstödsärende

STRAFFORDERFÖRFARANDE

- användning av falska personuppgifter vid strafforderförfarande

STUDIEAVGIFT

- studieavgift för studier vid en annan högskola

SÄKERHETSVISITATION

- bristande förutsättningar för säkerhetsvisitation

TAGANDE I FÖRVAR

- förutsättningarna för tagande i förvar enligt polislagen

TANDVÅRD

- lagstridiga anvisningar gällande utkomststöd
- kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdstjänster och tillgången till dessa tjänster

TEKNISK AVLYSSNING

- advokatsekretess i samband med teknisk avlyssning
- teknisk avlyssning av en sommarstuga

200 TELEAVLYSSNING

- 200 - funktionsdudligheten för teletvångsmedlens övervakningssystem och omfattningen av ett teleavlyssningstillstånd 77
- 200 - tillämpningsområdet för teleavlyssning 81
- 215 - uppskjutande av beslut 131

218 TELEFONRÅDGIVNING

- 218 - skatteförvaltningens avgiftsbelagda telefonservice 255
- Fordonsförvaltningscentralens avgiftsbelagda telefonservice 258

251 TELETVÅNGSMEDEL

- 251 - funktionsdudligheten för teletvångsmedlens övervakningssystem och omfattningen av ett teleavlyssningstillstånd 77
- beräkning av tidsfrister för tvångsmedelstillstånd 80

143 TELEÖVERVAKNING

- 143 - en tingsdomares förfarande vid beviljandet av teleövervakningstillstånd 79
- teleövervakning för eftersökning av en försvunnen person 80

244 TJÄNSTEMAN

- 244 - en tingsdomarens uppträdande under en huvudförhandling 104
- en domares uppträdande 104
- preskription av åtalsrätten i en tingsrätt 105
- uppgivande av skattetjänstemäns namn 263

132 TJÄNSTEUTNÄMNING

- 132 - utnämning av polismän till lägre tjänster 148
- brister på skatteverkets utnämningsspromemorior 254

192 TULLEN

- 192 - fördelning av bevisbördan samt bevisröskeln i ett ärende om en mätarställning 182
- 203 - dröjsmål med ett beslut om rättelse av bilskatt 183
- dröjsmål med värdering av ett motorfordon vid Tullstyrelsen 183
- anvisningar om förvaring av omhändertagen egendom 184
- tullens förfarande vid omhändertagandet av snus 184
- förutsättningarna för tullgranskning 185

TVÅNGSMEDEL

- en ålagares förfarande vid utredning av tiden för frihetsberövande 116
- förutsättningarna för husrannsakan 129
- husrannsakan i en bostad som inte tillhörde den misstänkte 130
- förordnande om husrannsakan samt protokoll 130

UNDERVISNING

- barns skolgång 219
- ett barns rätt till grundläggande utbildning såsom förlängd läroplikt 223
- studieavgift för studier vid en annan högskola 244
- opartiskheten i ett utnämningsärende 245
- insamling av hälsouppgifter om sökande till yrkesutbildning 245
- utförande av utandningsprov för en lärare i arbetsgivarens närvaro 246

UNIVERSITET

- studieavgift för studier vid en annan högskola 244
- opartiskheten i ett utnämningsärende 245

UPPTRÄDANDE

- en tingsdomarens uppträdande under en huvudförhandling 104
- en domares uppträdande 104
- en vaks språkbruk 162
- bemötandet av en kvinna som utförde militärtjänst 179
- rätten till god vård och gott bemötande 204

UTANDNINGSPROV

- utförande av utandningsprov för en lärare i arbetsgivarens närvaro 246

UTKOMSTSTÖD

- skyldigheten att uppvisa kontoutdrag samt utredning om barnrelaterade utgifter i samband med ansökan om utkomststöd 191
- utredning i ett ärende om utkomststöd 191
- utbetalning av utkomststöd 191
- lagstridiga anvisningar gällande utkomststöd 192
- dröjsmål vid behandlingen av utkomststödsärenden 193
- beslutsfattande angående utkomststöd 195

- besvarande av begäran om snabb handläggning 195
- sändande av beslut om utkomststöd 195

UTLÄNNING

- meddelande om avvisningsbeslut 188
- en utlännings fördes till det egna landets beskickning 188
- användning av läkemedel i samband med utvisning 188
- Utlänningsverkets iakttagande av förvaltningsdomstolens beslut 189

UTLÅTANDE

- se förteckning över utlåtanden (bilaga 4) 297

UTREDNINGSSKYLDIGHET

- skyldigheten att uppvisa kontoutdrag samt utredning om barnrelaterade utgifter i samband med ansökan om utkomststöd 191
- utredning i ett ärende om utkomststöd 191

UTSÖKNING

- bedömning av risken för att egendom förstörs i samband med utmätning av boandel 164
- en utmätningssmanns handlednings- och rådgivningsskyldighet 164
- övervakning av betalningsförbud 164
- fastställande av arbetsfördelningen i ett utsökningsdistrikt 164
- observation av en gäldenärs privatliv 164
- redovisning till borgenärerna före avgörandet av utsökningsbesvär 166
- Folkpensionsanstalten lämnade felaktiga uppgifter i ett utsökningsärende 167
- god förvaltning i utkomtskyddsärenden 231

VILTVÅRDSFÖRENING

- ett intyg över att björnjakten varit lovlig 274

VITTNEN

- ett vittnes immunitet 145
- en brottsutredares vittnesstatus och eventuella jäv 149

YTTRANDEFRIHET

- radering av en kameras minneskort 139
- fotograferingstillstånd på trafikstationer 281

ÅKLAGARE

- en åklagares förfarande vid utredning av tiden för frihetsberövande	112
- en åklagares förfarande i samband med ett beslut om att inte göra förundersökning	116
- rätten att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en myndighet	116
- genomförande av tilläggsundersökning vid Riksåklagarämbetet	117
- dröjsmål i samband med behandlingen vid Riksåklagarämbetet	117
- försättande i ställning som misstänkt och avslutande av förundersökningen	118

ÅTALSPRÖVNING

- polisens information om ett ärende som var föremål för åtalssprövning	141
---	-----

ÖVERVAKNING

- funktionsdudligheten för teletvångsmedlens övervakningssystem och omfattningen av ett teleavlyssningstillstånd	77
- Ålands polismyndighets behandlingstider	128
- övervakning av betalningsförbud	164
- val av invånare för serviceboende	200
- övervakning av taxitransport	201
- hälso- och sjukvårdsmyndigheters samt verksamhetsenheters förfarande	207
- övervakning av vård utom hemmet	216
- en arbetskraftsdistrikts förfarande	235
- övervakning av finansieringen av hållbart skogsbruk	274

ISSN 0356-3006

Tryckeri: Yliopistopaino, Helsingfors 2006

Layout: Matti Sipiläinen / Meizo

Brytning: Päivi Ahola och Virpi Salminen



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

FI - 00102 Riksdagen

telefon (09) *4321

telefax (09) 432 2268

ombudsman@riksdagen.fi

<http://www.ombudsman.fi>