

riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2006

TILL RIKSDAGEN

Undertecknad, juris licentiat *Riitta-Leena Paunio* fungerade år 2006 som riksdagens justitieombudsman. Som biträdande justitieombudsmän fungerade juris doktor, vicehäradshövding *Jukka Lindstedt* och juris doktor, vicehäradshövding *Petri Jääskeläinen*.

Riksdagen utsåg mig 1.12.2005 på nytt till detta uppdrag för en fyraårig mandatperiod som omfattar tiden 1.1.2006–31.12.2009. Riksdagen utsåg 28.2.2006 på nytt Petri Jääskeläinen till biträdande justitieombudsman för en fyraårig mandatperiod som omfattar tiden 1.4.2006–31.3.2010. Till andra biträdande justitieombudsman utsåg riksdagen 22.9.2005 Jukka Lindstedt för en fyraårig mandatperiod som omfattar tiden 1.10.2005–30.9.2009.

Under den tid jag sköter denna uppgift är jag tjänstledig från tjänsten som kanslichef för riksdagens justitieombudsmans kansli. Petri Jääskeläinen är tjänstledig från sin tjänst som statsåklagare vid Riksåklagarämbetet och Jukka Lindstedt är för sin del tjänstledig från sitt tjänsteförhållande på viss tid som lagstiftningsråd vid justitieministeriet.

I enlighet med 109 § 2 mom. i grundlagen överlämnar JO årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättsskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som JO har observerat. I berättelsen uppmärksammas också den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt tillgödoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, på det sätt som förutsatts i 12 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman.

I enlighet med 109 § 2 mom. i grundlagen överlämnar jag vördsamt till riksdagen berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet år 2006.

Helsingfors den 21 mars 2007

Justitieombudsman *Riitta-Leena Paunio*

Kanslichef *Jussi Pajujoja*

INNEHÅLL

Till Riksdagen	3		
1. JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN HAR ORDET	11		
Riitta-Leena Paunio		3.1.2	De mänskliga rättigheterna 35
Den nationella strategin för trygga- de av de mänskliga rättigheterna	11		Händelser som berört de mänskliga rättigheterna 36
Petri Jääskeläinen			Ställningstaganden av organ som övervakar de mänskliga rättigheterna 37
Problem i samband med de grundläg- gande fri- och rättigheterna för fångar	16	3.2	De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom laglighets- övervakningen 40
Jukka Lindstedt		3.2.1	Jämlikhet 6 § 40
Övervakningen av de språkliga rättigheterna	20		Diskrimineringsförbudet 41
			Barns rätt till ett jämlikt bemötande 41
2. JUSTITIEOMBUDSMANNA- INSTITUTIONEN ÅR 2006	24	3.2.2	Rätten till liv, personlig frihet och integritet 7 § 41
2.1 Uppgifter och arbetsfördelning	24		Personlig integritet och trygghet 42
2.2 Verksamhetsformer	25		Förbud mot behandling som kränker människovärdet 44
2.3 Arbetssituationen och dess utmaningar	26	3.2.3	Den straffrättsliga legalitetsprincipen 8 § 44
Antalet inkomna och avgjorda ärenden	28	3.2.4	Rörelsefrihet 9 § 45
Sakområden och åtgärder	28	3.2.5	Skydd för privatlivet 10 § 45
2.4 Inspektioner	29		Hemfrid 45
2.5 Kundbetjäning	31		Skydd för familjelivet 45
2.6 Informationsförmedling	31		Skydd för familjelivet Meddelandehemlighet 46
2.7 Kansliet	31		Skydd för privatlivet och personuppgifter 47
2.8 Internationellt samarbete	32	3.2.6	Religionsfrihet 11 § 48
2.9 Samarbetet inom landet	33	3.2.7	Yttrandefrihet och offentlighet 12 § 48
2.10 Vilken genomslagskraft har JO:s verksamhet?	34		Yttrandefriheten 48
			Offentlighet 48
3. JUSTITIEOMBUDSMANNENS SÄRSKILDA UPPGIFTER	35	3.2.8	Mötes- och föreningsfrihet 13 § 50
3.1 Övervakning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	35	3.2.9	Egendomsskydd 15 § 50
3.1.1 De grundläggande rättigheterna	35	3.2.10	Kulturella rättigheter 16 § 51
		3.2.11	Eget språk och egen kultur 17 § 52
		3.2.12	Näringsfrihet och rätt till arbete 18 § 53
		3.2.13	Social trygghet 19 § 53
			Oundgänglig försörjning och omsorg 53

Grundläggande försörjning	53	Antalet teleanslutningar och teleadresser	78
Tillräckliga social- och hälsovårdstjänster	54	Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen	78
3.2.14 Ansvar för miljön 20 §	55	Teleövervakning enligt tullagen	79
3.2.15 Rättsskydd 21 §	55	Teknisk avlyssning	79
Rådgivnings- och serviceskyldighet	56	Förkastade yrkanden	80
Rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel	59	Underrättelse om användningen av tvångsmedel	80
Behandling utan dröjsmål	61	Bedömning av teletvångsmedlens betydelse	80
Behandlingens offentlighet	64	Avlyssningsförbud och överskottsinformation	81
Hörande av parter	64	3.3.9 Utvärdering	81
Motivering av beslut	65	3.3.10 Avslutningsvis	82
Korrekt behandling av ärenden	66	3.4 Täckoperationer, bevisprovokation genom köp och förhindrande av att informationshämtning avslöjas	83
Andra förutsättningar för en god förvaltning	67	3.4.1 Täckoperationer	83
Straffprocessuella rättsskyddsgarantier	68	3.4.2 Bevisprovokation genom köp	83
Myndigheters opartiskhet och allmänna trovärdighet	68	3.4.3 Förhindrande av att informationshämtning avslöjas	84
Tjänstemäns uppträdande	70	3.4.4 Övervakning	84
3.2.16 Sammanfattning	70	Uppgifter om övervakningen	85
3.3 Teletvångsmedel, täckoperationer och övriga hemliga metoder för inhämtande av information	72	3.4.5 Bedömning	85
3.3.1 Hemliga metoder för inhämtande av information	72	3.4.6 Avslutningsvis	87
3.3.2 Laglighetskontrollen av teletvångsmedel	72	4. LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN ENLIGT SAKOMRÅDEN	88
3.3.3 Teletvångsmedlens särdrag	73	4.1 Domstolarna och justitieförvaltningen	88
3.3.4 Beslut om användning av tvångsmedel	73	4.1.1 Ändringar i lagstiftningen	88
3.3.5 Teletvångsmedel i laglighetskontroll	74	4.1.2 Laglighetskontroll	85
3.3.6 Avgöranden gällande teletvångsmedel	74	4.1.3 Inspektioner	92
Lagstridig teleavlyssning vid utredningen av ett allvarligt dopningsbrott	74	4.1.4 Avgöranden	92
Felaktigheter vid användningen av teletvångsmedel på Åland	75	Från en dom hade inte avräknats tiden i rannsakningsfängelse	92
3.3.7 Inspektioner	76	En tingsdomares osakliga uppräddande	92
3.3.8 Övervakningsuppgifter	77	Överföring av ett ärende till en annan tingsdomare	93
Teleavlyssning	77	Stämningsansökans offentlighet vid muntlig förberedelse i brottmål	94
Teleövervakning	77		
Tillstånd för användning av teletvångsmedel	78		

4.2	Åklagarväsendet	96	4.5	Utsökning och förfaranden vid betalningsoförmåga	128
4.2.1	Ändringar i lagstiftningen	96	4.5.1	Ändringar i lagstiftningen	128
4.2.2	Laglighetskontroll	96	4.5.2	Laglighetskontroll	128
4.2.3	Inspektioner	96		Problem med utsökningens datasystem	129
4.2.4	Avgöranden	97		Rådgivningsskyldighet	130
	Offentlighetslagens bestämmelser om tidsfrister iakttogs inte	97		Övriga avgöranden	132
	Överföring av åtalsprövning och rättegång	97	4.6	Militära ärenden och försvarsförvaltningen	133
4.3	Polisen	99	4.6.1	Verksamhetsmiljön	133
4.3.1	Läget inom polisförvaltningen	99	4.6.2	Laglighetskontroll	133
4.3.2	Laglighetskontroll	99	4.6.3	Inspektioner	134
4.3.3	Inspektioner	100	4.6.4	Avgöranden	135
4.3.4	Avgöranden	101		Det är inte tillrådligt att påverka militärläkarnas avgöranden	135
	Registrering av brottsanmälan	101		Lagstridigt förhör med en beväring	136
	Dröjsmål vid förundersökningen	102		Bristfällig reglering av polisuppgifterna inom försvarsmakten	137
	Förundersökningsbeslut och beslutsmotiveringar	104	4.7	Tullen	138
	Beslut om frihetsberövande	105	4.7.1	Bilbeskattning	138
	Husrannsakan och beslag	108	4.7.2	Accisbeskattning	140
	Straffprocessuella rättsskyddsgarantier	110	4.7.3	Övriga ärenden	140
	Övriga fall	112	4.8	Utlänningsärenden	141
4.4	Fångvården	114	4.8.1	Verksamhetsbetingelserna	141
4.4.1	Fångtalet	114	4.8.2	Laglighetskontroll	141
4.4.2	Laglighetskontroll	114	4.8.3	Inspektioner	141
4.4.3	Framställning om upphävande av ett disciplinstraff	115	4.8.4	Avgöranden	142
4.4.4	Inspektioner	115		Ett barn avvisades ur landet i strid med lag	142
4.4.5	Avgöranden	116		Avvisningen av en grupp georgier	142
	Familjebesök	116	4.9	Socialvård	144
	Besök av en advokat	119	4.9.1	Ändringar i lagstiftningen	144
	Hälsovård	119	4.9.2	Laglighetskontroll	145
	God förvaltning inom fångvården	120			
	Bemötandet av fångar	122			
	Fångens rätt att förfoga över egendom	125			
	Övriga fall	126			

4.9.3	Utkomststöd	145	Behandlingstiderna för klagomål vid Länsstyrelsen i Västra Finlands län	168
	Behandlingstiderna	145		
	Studerandes rätt till utkomststöd	147		
	Sänkring av utkomststödet grunddel	148		
	Motivering av beslut	149		
	Styrning och rådgivning	149		
4.9.4	Handikappservice	150		
	Anvisningar	150		
	Klientavgifter	151		
	Behandlingstider	152		
	Motivering av beslut	152		
4.9.5	Stöd för närståendevård	152		
	Beslut och motiveringar	153		
4.9.6	Äldreomsorg	153		
4.9.7	Annan socialservice	155		
4.9.8	Socialmyndigheternas rätt till information	155		
4.9.9	Inspektioner	156		
4.10	Hälso- och sjukvård	158		
4.10.1	Laglighetskontroll	158		
	Skyldigheten att ordna hälso- och sjukvårdsservice	158		
	Patientens rätt till god vård	159		
	Rätten till information och självbestämmanderätten	160		
	Patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter	160		
	Långa behandlingstider	162		
	Skyldigheten att ge råd och handledning	162		
	Språkliga rättigheter	163		
	Samtycke till medicinsk forskning	163		
4.10.2	Inspektioner	163		
4.10.3	Avgöranden	164		
	Brister i vården av en tuberkulospatient	164		
	Psykiatrisk sjukhusvård	166		
	Fastspänning av en patient	167		
	Ett läkemedelsföretags traktering vid ett hälsovårdsseminarium	168		
4.11	Barns rättigheter	170		
4.11.1	Ändringar i lagstiftningen	170		
4.11.2	Laglighetskontroll	171		
	Barnskydd	172		
	Vårdnad och umgängesrätt	172		
	Skolärenden	173		
	Övriga ärenden	173		
4.11.3	Inspektioner	174		
4.11.4	Avgöranden	174		
	Behandlingstiden för ett ärende som gällde återlämnande av barn	174		
	En utredning som gällde vårdnad om barn och umgängesrätt inte opartisk	175		
	Kontakterna mellan ett omhändertaget barn och dess föräldrar begränsades på felaktiga grunder	175		
4.12	Intressebevakning	177		
4.12.1	Ändringar i lagstiftningen	177		
4.12.2	Laglighetskontroll	177		
4.12.3	Avgöranden	178		
	Jäv för en allmän intressebevakare	178		
	En magistrat överskred sin behörighet när den förordnade en intressebevakare	178		
	En häradsskrivare framförde förutfattade åsikter i en tidningsintervju	179		
	En magistrat beviljade i strid med huvudmannens intresse tillstånd att sälja en fastighet	180		
	Sekretess för hälsouppgifter	180		
4.13	Socialförsäkring	181		
4.13.1	Laglighetskontroll	181		
	Rådgivnings- och handledningsskyldigheten	181		
	Långa behandlingstider	182		
	Sakenliga och tillräckliga motiveringar	183		

4.13.2	Inspektioner	183	Universitetens nya lönesättningssystem	200
4.13.3	Avgöranden	184		
	Försäkringsdomstolen hade försummat att iaktta en EG-förordning och EG-domstolens rättspraxis	184	4.17 Språkärenden	201
	Försäkringsdomstolen hade gett bristfällig motivering till sitt beslut	185	4.17.1 Laglighetskontroll	201
	Fpa iakttog inte tidsfristerna för överföring av besvär	186	4.17.2 Inspektioner	202
			4.17.3 Avgöranden	202
			Den språkliga jämligheten tillgodosågs inte vid hovrätten	202
			Språkkunskapskraven för poliser	203
4.14	Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa	188		
4.14.1	Ändringar i lagstiftningen	188	4.18 Beskattning	204
4.14.2	Laglighetsövervakning	188	4.18.1 Laglighetskontrollen av skatteförvaltningen	204
4.14.3	Inspektioner	190	4.18.2 Avgöranden	206
4.14.4	Avgöranden	190	Bedömningen av en handikappad persons arbetsförmåga	206
	En arbetslöshetskassa hade handlat felaktigt vid behandlingen av ett dagpenningssärende	190	4.18.3 Laglighetskontroll av fordonsskatteförvaltningen	207
			4.18.4 Avgöranden	208
4.15	Allmänna kommunärenden	191	Återbäringen av fordonskatt avbröts i strid med lag	208
4.15.1	Kommunalförvaltningens grunder	191	Rättsskyddsproblem i samband med fordonsbeskattningen	212
4.15.2	Kommun- och servicestrukturreformen	191		
4.15.3	Laglighetskontroll	192	4.19 Miljöärenden	214
4.15.4	Avgöranden	194	4.19.1 Laglighetskontroll	214
	Avgiftsbelagd telefonrådgivning strider mot god förvaltning	194	4.19.2 Avgöranden	215
	Underrättelse om tjänsteutnämningen	195	Utomståendes rörelsefrihet måste tryggas under rallytävlingar	215
	Ett fordon flyttades utan ägarens vetskap	195	Invånarnas påverkningsmöjligheter måste beaktas i informations-sammanhang	215
	Maximipriserna för hitas-bostäder fastställdes inte jämlikt	196	Tillståndsplikt för motorbåttävlingar	216
			En friluftsled anlades utan tillstånd	216
4.16	Utbildningssektorn	198		
4.16.1	Ändringar i lagstiftningen	198	4.20 Jord- och skogsbruk	218
4.16.2	Laglighetsövervakning	198	4.20.1 Ändringar i lagstiftningen	218
4.16.3	Inspektioner	199	4.20.2 Laglighetskontroll	218
4.16.4	Avgöranden	199	4.20.3 Avgöranden	219
	En förskolelevers rätt till fri transport	199	Fiskeövervakare sköter offentliga uppgifter	219
	Studentexamensnämndens förfarande vid behandlingen av en dokumentbegäran	199		

Behandlingen av besvär vid en TE-central	220	Bilaga 3	237
Behandlingen av en ansökan drog ut på tiden och beslutsmotiveringen var vilseledande	221	Utlåtanden och sakkunninguppdrag	237
		Utlåtanden	237
		Sakkunninguppdrag i riksdagens utskott	238
4.21 Kommunikationer	222	Bilaga 4	239
4.21.1 Ändringar i lagstiftningen	222	Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet	239
4.21.2 Laglighetskontroll	222		
4.21.3 Avgöranden	223	Bilaga 5	242
Brister i hamnarnas säkerhetskontroller	223	Inspektioner	242
4.22 Övriga ärenden	225	Bilaga 6	244
4.22.1 Avgöranden	225	Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli år 2006	244
PRS hade försummat övervakningen av en stiftelse	225		
Fpa:s avgiftsbelagda telefonservice var lagstridig	226	Sakregister	246
Utdelning av religiösa tidningar till personer som inte hörde till församlingen	227		
Nödcentralsverket informations-tjänst måste omprövas	228		
BILAGOR	229		
Bilaga 1	229		
Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)	229		
Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)	230		
Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224)	234	ANVÄNDA FÖRKORTNINGAR	
Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)	235	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.	
Bilaga 2	236		
Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän	236	De avgöranden som markerat med * refereras i anonym form på justitieombudsmannens internetsidor www.ombudsman.fi .	

1. Justitieombudsmännen har ordet

RIITTA-LEENA PAUNIO

DEN NATIONELLA STRATEGIN FÖR TRYGGANDE AV DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Under de senaste årtiondena har man världen över strävat efter att skydda och förstärka de mänskliga rättigheterna på många olika sätt. De mänskliga rättigheterna främjas bl.a. genom de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter och med hjälp av de övervakningssystem som hör samman med konventionerna. Av de europeiska konventionerna är den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europeiska människorättskonventionen) den viktigaste. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna övervakar att konventionen iakttas. Hos domstolen kan också enskilda personer anföra klagomål om de anser att staten har kränkt de mänskliga rättigheter som tryggas i konventionen. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har på ett betydande sätt främjat tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna i Europa.

Den stadga om de grundläggande rättigheterna som ingår i förslaget till konstitution för Europeiska unionen kommer i framtiden ytterligare att förstärka de mänskliga rättigheterna i unionens medlemsländer. EU:s byrå för grundläggande rättigheter som nyligen inledde sin verksamhet har inrättats för samma ändamål. På basis av medlemsländernas periodiska rapporter sker också en internationell uppföljning och evaluering av efterlevnaden av flera konventioner.

Man kan dock tydligt skönja att det är svårt att trygga medborgarnas mänskliga rättigheter genom de åtgär-



der som vidtas av de internationella övervakningsorganen. Detta beror dels på svagheter i konventionernas övervakningssystem, dels på att de internationella övervakningsorganen även i bästa fall endast kan behandla ett begränsat antal ärenden. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har t.ex. inte tillräcklig kapacitet för att effektivt kunna behandla alla de besvär som väller in från Europarådets medlemsländer.

Under den senare delen av förra seklet spred sig justitieombudsmannainstitutionen över världen och fick starkt fotfäste i många länder. Justitieombudsmannainstitutionen har betraktats som en viktig byggsten när det gäller att befästa rättsstatsprincipen och trygga de mänskliga rättigheterna. Man har uttryckligen haft för avsikt att förstärka det nationella skyddet för de mänskliga rättigheterna med hjälp av justitieombudsmannainstitutionen. Justitieombudsmännen har emellertid mycket varierande uppgifter och befogenheter i olika länder. Ur finländskt perspektiv har justitieombudsmän-

nen i många länder mycket begränsade befogenheter. I Finland omfattas ju alla som sköter offentliga uppdrag av justitieombudsmannens tillsyn. Därtill har JO vidsträckta befogenheter, i vilka även rätten att utföra åtal ingår. I en del länder koncentrerar sig justitieombudsmannen däremot inte på övervakningen av de mänskliga rättigheterna.

Justitieombudsmannens viktigaste uppgift är dock i alla länder att undersöka medborgarnas klagomål. Ur ett internationellt perspektiv utgör justitieombudsmännen således inte en sådan enhetlig grupp som kan axlas ansvaret för att förstärka det nationella skyddet för de mänskliga rättigheterna.

Inom de internationella forumen, t.ex. inom FN och inom EU, har man emellertid kommit till att det nationella skyddet för de mänskliga rättigheterna måste förstärkas. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har också krävt detta i sina avgöranden. Denna uppfattning delas av Europarådets visemannakommitté, som har haft till uppgift att försöka finna metoder för att svara på de utmaningar som hör samman med tryggheten av domstolens funktion.

Inom FN har man ansett det viktigt att de mänskliga rättigheterna stärks genom att det inrättas nationella människorättsinstitutioner för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna på det nationella planet. FN har antagit vissa krav som de nationella människorättsinstitutionerna skall uppfylla, de s.k. Parisprinciperna. Människorättsinstitutionerna skall bl.a. ha en självständig och oberoende ställning och de skall i så stor omfattning som möjligt främja de mänskliga rättigheterna och sprida information om dem. Människorättsinstitutionerna skall dessutom tillhandahålla handledning och rådgivning för medborgarna samt övervaka och följa upp hur väl de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I fråga om sin sammansättning skall de nationella människorättsinstitutionerna representera alla de aktörer som deltar i arbetet för att främja de mänskliga rättigheterna. Man har uppskattat att det för närvarande finns 19 sådana institutioner som uppfyller de krav som Parisprinciperna ställer i Europa. I Finland finns det emellertid inte någon sådan nationell människorättsinstitution.

De internationella konventionerna och inrättandet av EU:s byrå för grundläggande rättigheter skapar ett ökat tryck på att Finland skall inrätta en nationell människorättsinstitution. I och med att EU:s byrå för grundläggande rättigheter, som har planerats sedan år 2003, nu har inlett sin verksamhet måste Finland avgöra hur landet skall representeras i byråns förvaltningsråd. Det faktum att EU:s byrå för grundläggande rättigheter har inrättats innebär också att det krävs ett effektivare samarbete mellan olika människorättsaktörer. Vidare måste man dryfta hur Finland skall organisera den utredning och uppföljning av landets människorättsituation som byrån kräver.

På initiativ av utrikesministeriet och delegationen för internationella frågor om mänskliga rättigheter som fungerar i anslutning till ministeriet har man utrett behovet av en nationell människorättsinstitution i Finland och hur en sådan institution kunde inrättas. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi har preliminärt utrett frågan för ministeriet och Förbundet för mänskliga rättigheter rf har på ministeriets begäran rapporterat om olika aktörers synpunkter. Frågan har också diskuterats i offentligheten. Vid riksdagens justitieombudsmans 85-årsjubileum tog bl.a. republikens president Tarja Halonen ställning för att en nationell människorättsinstitution skall inrättas i Finland. I statsrådets redogörelse över Finlands människorättspolitik (SRR 2/2004 rd) ansåg regeringen att det finns skäl att utreda behovet av en sådan institution.

På basis av dessa synpunkter kan man sammanfattningsvis konstatera att människorättsaktörerna i Finland har betraktats som en splittrad och oenhetlig grupp och att man därför har ansett att det förutom den internationella utvecklingen även finns andra skäl som talar för att inrätta en nationell människorättsinstitution. Justitieombudsmannens övervakning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har emellertid rönt allmän uppskattning och man har varit mån om att justitieombudsmannens verksamhetsförutsättningar skall tryggas ifall en nationell människorättsinstitution inrättas. Som alternativ till inrättandet av en nationell människorättsinstitution har man föreslagit att antingen justitieombudsmannen eller något forsknings- och sakkunniginstitut kunde fungera som en sådan institution eller att man kunde grunda ett organ av delegationstyp med ett sek-

retariat som skulle fungera i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli.

Delegationen för internationella frågor om mänskliga rättigheter föreslog i november 2006 att man i Finland skall inrätta en nationell människorättsinstitution i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli. Denna institution skulle komplettera de nuvarande nationella strukturerna. Det skulle således vara fråga om en organisation av delegationstyp och en enhet bestående av några personer i anslutning till JO:s kansli.

För jämförelsens skull är det intressant att konstatera att det i Danmark och Norge finns ett forskningsinstitut för mänskliga rättigheter som fungerar som nationell människorättsinstitution, medan den nationella människorättsinstitutionen i Sverige utgörs av fyra särskilda ombud – barnombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, handikappombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen.

Den kommission som nyligen tillsatts för att bereda ny jämställdhetslagstiftning i Finland har tillfrågats huruvida det i anslutning till revideringen av det rådgivnings- och övervakningssystem som hör samman med jämställdhetslagstiftningen finns behov av en genomgripande reform av övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland. Enligt min åsikt är kommissionen med avseende på sitt uppdrag och sin sammansättning inte lämpad att bedöma denna fråga.

När det gäller den internationella utvecklingen finns det ännu skäl att nämna Europarådets samarbetsnätverk och utvecklandet av detta nätverk. Såsom jag konstaterade ovan har Europarådets visemannakommitté, där Finlands förre justitieombudsman och EU:s förre ombudsman Jacob Söderman också har varit medlem, lagt fram förslag som syftar till att trygga verksamheten vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Även när det gäller dessa förslag är det centrala syftet att förstärka det nationella skyddet för de mänskliga rättigheterna.

Genom de åtgärder som föreslås i visemannakommitténs rapport strävar man efter att utveckla verksamheten och rollen för Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter på ett sådant sätt att man effek-

tivare än för närvarande kan förebygga människorättskränkningar i medlemsländerna. Ett sätt att utveckla verksamheten är att utöka och effektivisera samarbetet mellan kommissarien för mänskliga rättigheter och de nationella aktörerna, bl.a. justitieombudsmännen och de nationella människorättsinstitutionerna. Kommissarien för mänskliga rättigheter har redan vidtagit åtgärder för att skapa ett samarbetsnätverk mellan dessa aktörer. Man har för avsikt att vidareutveckla detta samarbete genom att ordna gemensamma sammankomster för justitieombudsmännen, de nationella människorättsinstitutionerna och kommissarien för mänskliga rättigheter.

Man har utgått från att samarbetet i första hand kommer att omfatta ömsesidigt informationsutbyte. Kommissarien för mänskliga rättigheter skall informera de nationella myndigheterna om frågor som Europarådet upplever som problematiska och de nationella aktörerna skall å sin sida rapportera om människorättsituationen i landet. Målet med detta informationsutbyte är att man på förhand skall kunna lösa sådana problem som annars kunde föranleda en stor mängd människorättsklagomål, och därigenom minska arbetsbördan vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

I och med tilläggsprotokoll 14 till Europeiska människorättskonventionen kommer kommissarien för mänskliga rättigheter att få rätt att delta i rättegångar vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Kommissarien hoppas kunna bistå domstolen när det gäller att identifiera organisatoriska och strukturella problem i olika länder. Kommissarien strävar också efter att främja de nationella myndigheternas försök att finna lösningar på problemen. Å andra sidan kan de nationella aktörerna genom samarbetet på det internationella planet inverka på behandlingen av enskilda människorättsklagomål och delta i identifieringen och lösandet av eventuella generella problem. Genom samarbetet strävar man dessutom efter att effektivt informera medborgarna i varje land om de begränsningar som gäller i fråga om anförandet av människorättsklagomål.

Detta samarbete är viktigt och justitieombudsmannen är beredd att delta i informationsutbytet, naturligtvis inom de ramar som offentlighetslagstiftningen uppställer. För justitieombudsmannens del är det dock i

detta sammanhang i första hand fråga om hur de till buds stående resurserna inriktas på ett ändamålsenligt sätt. Vid denna avvägning måste man beakta justitieombudsmannens roll vid prövningen av klagomål. I och med att antalet klagomål har vuxit kraftigt från år till år har detta visat sig vara en krävande uppgift.

Visemannakommittén har lagt fram ett förslag om att justitieombudsmännen kunde bedriva förlikningsverksamhet och antingen i anslutning till förlikningen eller vid sidan om denna verksamhet rekommendera eller föreskriva skadestånd eller gottgörelse. Enligt min uppfattning kan detta förslag emellertid inte förverkligas utan lagändringar. Enligt gällande lag har justitieombudsmannen inte rätt att vidta sådana åtgärder. Jag anser att man noggrant bör överväga om det finns förutsättningar för sådan verksamhet och huruvida den är förenlig med laglighetskontrollen. Dessutom borde man klargöra vad som sist och slutligen avses med förlikning i detta sammanhang.

De nationella och internationella rättsskyddssystemen kräver att man i efterskott skall vidta korrigerande åtgärder med anledning av människorättskränkningar. Gottgörelsen av nationella kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna är också en viktig metod för att stärka det nationella skyddet för de mänskliga rättigheterna. Senaste år framhöll jag i mitt anförande att det finns ett behov av att utveckla ett nationellt system för gottgörelse av sådana olägenheter som medförs av kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

På detta område har man gjort framsteg. En arbetsgrupp vid justitieministeriet har sammanställt en rapport (OMTRM 2006:21) som innehåller förslag till olika metoder för förebyggande och gottgörelse av dröjsmål vid rättsskipningen. Till dessa metoder hör bl.a. dröjsmålsklagan, ansökan om ekonomisk gottgörelse hos en gottgörelsenämnd och lindring av administrativa ekonomiska sanktioner. I en av justitieministeriets publikationer har man också skisserat upp ett förfarande för s.k. handlingsyrkanden inom förvaltningsverksamheten (JM 2006:4).

Behovet av en nationell människorättsinstitution har enligt min uppfattning i första hand uppkommit till följd av den internationella utvecklingen. Detta fram-

går bl.a. av att det primärt är utrikesministeriet som har berett ärendet. Trots detta finns det säkert också ur nationellt perspektiv skäl att granska hur de mänskliga rättigheterna kunde tryggas ännu bättre än för närvarande. Vid den senaste tidens granskning av människorättsorganen har man också uppmärksammat att medborgarna upplever de finländska strukturerna som splittrade och konturlösa. Enligt min åsikt ger redan detta anledning till en omfattande och övergripande evaluering av metoderna för övervakning och tryggnad av de mänskliga rättigheterna. Det finns också andra skäl för en sådan evaluering. Det har visat sig vara en krävande uppgift att granska och sammanställa rapporter om människorättsituationen i Finland. Denna uppgift kräver fortsatt utveckling och detsamma gäller den periodiska rapportering som de internationella konventionerna kräver. Utrikesutskottet har med fog uppmärksammat denna fråga i sitt betänkande (UtUB 12/2004 rd) med anledning av statsrådets redogörelse över Finlands människorättspolitik.

Jag anser att en sådan evaluering av de metoder med hjälp av vilka de grundläggande fri- och rättigheterna kan tryggas, som jag skisserat ovan, också är motiverad på grund av att inrättandet av en nationell människorättsinstitution kan ge oss en föreställning om att detta är en tillräcklig åtgärd för att förstärka de mänskliga rättigheterna i vårt land. Om den nationella människorättsinstitutionen skulle ta över alla uppgifter, från informationsförmedling till övervakning och rapportering, kunde det leda till att de andra aktörerna tar ett mindre ansvar för uppgifterna.

Jag anser därför att det skulle vara viktigt att regeringen fastställer som ett av sina mål att förhindra kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt att utarbeta en tvärssektoriell strategi för hur detta mål skall nås. Inom de olika förvaltningssektorerna känner man mycket väl till de centralaste och mest betydande strukturella problem som hindrar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i vårt land. Ett exempel på dessa problem utgörs av de dröjsmål som förekommer inom rättsskipningen och förvaltningen. Fler exempel finns i berättelsens avsnitt om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt bl.a. i statsrådets redogörelse om Finlands människorättspolitik.

Tyngdpunkten skall emellertid inte ligga vid efterhandsuppföljning, övervakning och gottgörelse av människorättskränkningar utan man skall istället fokusera på att förebygga kränkningarna. Enligt den utgångspunkt som bör fastställas för den nationella strategin för tryggnad av de mänskliga rättigheterna skall man på förhand sträva efter att förhindra kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I samband med detta är det naturligt att man också ser över de nationella människorättsstrukturerna.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

PROBLEM I SAMBAND MED DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA FÖR FÅNGAR

Under verksamhetsåret genomfördes en totalreform av fängsvården, som bl.a. innefattade en ny fängelselag och häktningsslag. Med hjälp av denna reform tillgodosågs det grundlagsenliga kravet på att de frihetsberövades rättigheter skall tryggas genom lag.

Fängsvården är sådan verksamhet som är särskilt känslig när det gäller kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna avsåg man sig slutligen uppfattningen om att en viss grupp människors grundläggande fri- och rättigheter kan inskränkas direkt med stöd av ett särskilt subordinationsförhållande eller anstaltsmakt. Detta innebär att fångarnas grundläggande fri- och rättigheter under frihetsberövandet får inskränkas endast med stöd av lag och att inskränkningarna skall vara motiverade i varje enskilt fall och för varje enskild fri- eller rättighets del. Förbudet mot inskränkningar som grundar sig på s.k. anstaltsmakt nämns uttryckligen i fängelselagen. Enligt fängelselagen innebär ett fängelsestraff frihetsberövande eller begränsning av friheten. Verkställigheten av ett fängelsestraff får inte medföra andra begränsningar i fångarnas rättigheter eller förhållanden än sådana som bestäms i lag eller som nödvändigtvis följer av själva straffet.

I det avsnitt som gäller fängsvården finns en närmare redogörelse för de problem som hör samman med fångarnas grundläggande fri- och rättigheter och som aktualiserats i samband med behandlingen av klagomål. I detta sammanhang vill jag särskilt betona att förhållandena i anstalterna skall möjliggöra ett människovärdigt bemötande av fångarna och att man skall iaktta de krav på god förvaltning som rättsskyddet ställer.



Förhållandena i anstalterna

Enligt den s.k. normalitetsprincipen som ingår i fängelselagen skall förhållandena i fängelserna ordnas så att de i så hög grad som möjligt motsvarar de levnadsförhållanden som råder i samhället. I fängelserna använder man sig emellertid fortfarande av ca 500 s.k. baljceller, som saknar tillgång till rinnande vatten och toalett, vilket står i skarp kontrast till denna målsättning. Då man på grund av fängelsernas överbeläggning dessutom har varit tvungen att placera två fångar i en del av dessa celler är förhållandena inte godtagbara med hänsyn till kravet på ett människovärdigt bemötande. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin avgörandepraxis ansett att det är förnedrande att en fånge tvingas använda den balja som finns i cellen i en annan fånges närvaro. Dylåka förhållanden kan tillåtas endast i sådana särskilda situationer där ett toalettbesök kan medföra en konkret och allvarlig säkerhetsrisk.

Enligt den ståndpunkt som JO omfattat inom laglighetskontrollen skall en fånge som är placerad i en cell utan toalett alltid ha rätt att på begäran besöka toalettutrymmena. Detta är emellertid inte alltid möjligt bl.a.

av säkerhetsskäl eller på grund av de begränsade personalresurserna. Till följd av detta har det också förekommit brister när det gäller fångarnas möjligheter att sköta sin handhygien, vilket har ansetts vara av betydelse bl.a. när det gäller förebyggandet av A-hepatit-smitta. Jag har på eget initiativ beslutat undersöka på vilket sätt fångar som placerats i baljceller erbjuds möjligheter att sköta sin handhygien i olika fängelser och huruvida arrangemangen kan betraktas som tillräckliga för att man skall kunna undvika hälsorisker.

Man har strävat efter att avskaffa baljcellerna med hjälp av nybyggnader och totalrenoveringar av fängelserna. Grundlagsutskottet har i sitt betänkande gällande fängelselagen uppmärksammat statsrådet på att FN:s kommitté mot tortyr har rekommenderat att Finland skall granska hur man kunde påskynda renoveringen av fängelserna och hur man kunde förbättra hygien genom att ersätta användningen av nattkärl med någon annan temporär lösning. På grund av resursbristen har man emellertid tvärtom blivit tvungen att skjuta upp planerade totalrenoveringar av vissa fängelser.

Fångarnas förhållanden försämrats förutom av att anstalterna är gammalmodiga även av fängelsernas överbeläggning. Den utrymmesbrist som orsakas av överbeläggningen leder till ökade spänningar mellan fångarna och kan ge upphov till sådana säkerhetsrisker som äventyrar fångarnas grundläggande rätt till säkerhet och personlig integritet. På grund av överbeläggningen har man ibland också blivit tvungen att tillfälligt placera fångar som inte röker tillsammans med rökare. Man skall dock under alla omständigheter kunna trygga fångarnas grundläggande rätt till en sund miljö och tillgodose den rätt att inte exponeras för tobaksrök som föreskrivs i tobakslagstiftningen.

Eftersom personalen vid fängelserna inte har ökat i samma takt som antalet fångar, behövs ofta hela personalens arbetsinsats för att de nödvändiga uppgifterna skall kunna skötas. Detta innebär t.ex. att det har blivit svårare att ordna sådan viktig verksamhet som främjar fångarnas handlingsförmåga och livshantering och att det således också blir svårare att nå de mål som uppställts i den nya lagstiftningen.

Fångarnas rättsskydd

Till fångarnas grundläggande rättigheter hör också rätten till god förvaltning. Eftersom de bemyndiganden som ingår i de nya lagarna ger fängelsemyndigheterna relativt omfattande prövningsrätt, har grundlagsutskottet betonat vikten av att de allmänna förvaltningsrättsliga principerna iakttas i varje enskilt fall när bestämmelserna tillämpas. Grundlagsutskottet har dessutom framhållit att förvaltningslagen också skall tillämpas på fängelsemyndigheternas verksamhet, om det inte finns avvikande bestämmelser i fängelselagen eller i någon annan lag, vilket också främjar garantierna för god förvaltning.

God förvaltning är av ytterst stor betydelse för fångarna. Detta beror på att all verksamhet i fängelsemiljön är reglerad och många förehavanden som är viktiga för fångarna antingen kräver tillstånd eller åtminstone förutsätter att fängelsepersonalen vidtar olika åtgärder som hör till den s.k. faktiska förvaltningsverksamheten. Utöver de åtgärder som grundar sig på egentliga förvaltningsbeslut vidtas det således också ett mycket stort antal faktiska förvaltningsåtgärder i fängelserna. Därför är frågan om fångarnas rättsskydd i anslutning till förvaltningsverksamheten betydelsefull.

Vid laglighetskontrollen av fångvården uppdragas det dock ständigt förfaranden som strider mot god förvaltning.

I fängelserna förekommer det ofta liknande allmänna problem som inom myndighetsverksamheten när det gäller kravet på att ärendena skall behandlas utan dröjsmål. För att t.ex. böcker eller annan personlig egendom skall kunna överlätas till en fånge krävs det att fängelsemyndigheterna utför kontroller eller vidtar andra åtgärder som kan fördröja ärendets behandling så mycket att förfarandet inte motsvarar kravet på god förvaltning. Dessutom har behandlingen av de tillståndsansökningar som krävs för att fångarna skall kunna beviljas oövervakade besök och permissioner ibland fördröjts så mycket att man inte hunnit fatta beslut om saken vid tidpunkten för de tilltänkta besöken eller permissionerna.

Till det grundlagsenliga privatlivsskyddet hör bl.a. individens rätt att inleda och upprätthålla relationer till andra människor. Med tanke på fångarnas möjligheter att upprätthålla kontakterna till andra människor är det viktigt att brevväxlingen löper snabbt. Till följd av de nya bestämmelser som ingår i fängelselagen och häktningsslagen fördröjdes granskningen av fångarnas brevväxling ytterligare under verksamhetsåret. I värsta fall har det kunnat dröja upp till två veckor innan breven har distribuerats till fångarna.

Den långsamma distributionen av fångarnas post är problematisk också med tanke på att fångarnas möjligheter att sköta kontakterna till personer utanför fängelset per telefon är begränsade, såväl när det gäller tidpunkten för telefonsamtalen som samtalens längd. Dessutom är avgifterna för telefonsamtalen i fängelset ibland till och med mångdubbelt högre än de normala samtalsavgifterna. Granskningen av postförsändelserna kommer att för snabbas då den lagändring som antagits av riksdagen träder i kraft. Jag har dessutom på eget initiativ beslutat pröva frågan om de höga avgifterna för fångarnas telefonsamtal.

Den rådgivningsskyldighet som hör till god förvaltning är av stor betydelse i fängelsemiljön, där all verksamhet är reglerad. Även om det i alla fängelser finns s.k. ankomsthåndböcker där det redogörs för fångarnas rättigheter och skyldigheter samt för tillvägagångssättet vid uppfyllandet av dem, riktas det ständigt kritik mot bristen på handledning både i fångarnas klagomål och vid de fångmottagningar som ordnas i samband med fängelseinspektionerna. Bristen på handledning kan vara särskilt problematisk för utländska fångar som varken talar finska eller svenska. Jag har på eget initiativ beslutat undersöka frågan om fångarnas möjligheter att få handledning på ett språk som de förstår.

Med tanke på informationsförmedlingen är det också viktigt att fångarna utan dröjsmål får tillbörliga svar på sina frågor och förfrågningar. Detta har bl.a. uppmärksammats i många klagomålsärenden. I praktiken skall fångarna framställa sina förfrågningar och ansökningar på en särskild blankett, som i vissa fängelser har kallats "rutinalappu". Även om denna benämning är vedertagen inom fängelsekulturen, motsvarar den

inte förvaltningslagens krav på gott språkbruk. Jag har ansett att benämningen "rutinalappu" är ett nedsättande uttryck som stämplar fångarnas sakliga frågor som onödigt klagande.

Kravet på god förvaltning innebär också att förvaltningsbesluten skall vara motiverade. Detta krav har även preciserats i förvaltningslagen. I fängelserna har man emellertid inte ännu omfattat detta krav och i praktiken är det vanligt att besluten helt och hållet saknar faktamotiveringar. I en typisk motivering kan det t.ex. konstateras att "det inte är tillräckligt sannolikt att tillståndsvillkoren skulle iakttagas". Beslutet innehåller således ingen redogörelse för orsakerna till att man gjort denna bedömning. Beslutsmotiveringen utgör en av de centrala rättsskyddsgarantierna i samband med skyddet mot godtycke vid beslutsfattandet – det är uttryckligen med hjälp av motiveringen som man kan kontrollera om beslutsprövningen har skett i enlighet med lagliga och godtagbara kriterier.

Enligt förvaltningslagen svarar myndigheterna för att förvaltningsärendena utreds tillräckligt väl för att de skall kunna avgöras. Detta är viktigt uttryckligen i fängelserna där fångarna kan ha svårt att själva skaffa all behövlig utredning. I praktiken är det dock vanligt att fängelsemyndigheterna inte uppfyller sin utredningsskyldighet utan att bristen på utredning leder till att ansökningarna förkastas.

Enligt fängelselagen har fångarna en mer omfattande rätt att söka ändring i förvaltningsbeslut än förut. I praktiken kan denna rätt emellertid inte tillgodoses om inte fångarna får skriftliga beslut som också innefattar besvärshänvisningar. Jag har blivit tvungen att uppmärksamma detta i många av de beslut jag fattat med anledning av klagomål som anförts efter fängelselagens ikraftträdande.

Det faktum att beslutspraxisen varierar i olika fängelser utgör ett problem med hänsyn till kravet på att fångarna skall bemötas jämlikt. Detta problem aktualiseras också då en fånge flyttas till ett annat fängelse och där bemöts på ett annat sätt än i det förra fängelset. Det kan t.ex. hända att fången förvägras permissioner eller oöverbakade besök i det nya fängelset, trots att fången i regel beviljats tillstånd till sådana i det förra

fängelset. Det är också möjligt att fången i det nya fängelset förbjuds förfoga över sådan egendom som fången fått ha i sin besittning i det förra fängelset.

Orsaker till problemen

Det faktum att ett förfarande står i strid med kravet på god förvaltning beror ibland på okunskap. Det finns inte alltid tillräcklig kunskap och medvetenhet om de processuella rättsskyddsgarantierna och deras betydelse. En orsak till detta kan vara att det i allmänhet inte finns jurister i fängelserna. Eftersom juridisk kunskap saknas finns det ett ökat behov av att ordna utbildning och handledning för personalen, och i detta sammanhang kan också JO:s ställningstaganden fylla en särskild funktion.

Fängelsekulturen och attityderna i fängelset kan också inverka på huruvida kravet på god förvaltning tillgodoses. Det är möjligt att verksamheten i fängelset i högre grad styrs av den särskilda fängelsekultur som under en lång tid utformats i fängelset än av principerna i den nya lagstiftningen eller av respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna. Fängelsemyndigheterna kan ha svårt att uppfatta fångarna som sådana förvaltningskunder vars rättigheter myndigheterna skall dra försorg om med stöd av serviceprincipen. Den ovan nämnda benämningen "rutinalappu" ger t.ex. uttryck för en sådan attityd som inte är förenlig med god förvaltning inom fångvården. Det är i första hand fängelsets ledning som ansvarar för att förvaltningskulturen och attityderna förändras.

God förvaltning kräver också personalresurser. Då man på grund av de begränsade resurserna måste ge avkall på något, kan det vara så att man sparar bort god förvaltning. Detta är förståeligt med tanke på att personalen är underdimensionerad i förhållande till fångtalet och därmed har en alltför stor arbetsbörda. Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna är detta emellertid inte godtagbart.

När det gäller avskaffandet av baljcellerna är det däremot endast fråga om att tillräckliga resurser måste anvisas för nybyggen och totalrenoveringar av gam-

la fängelser. Enligt grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta innebär att myndigheterna svarar för det materiella tillgodosendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket måste beaktas bl.a. vid allokeringen av ekonomiska resurser. Det allmänna skall anvisa fångvården tillräckliga resurser för att man skall kunna erbjuda fångarna sådana förhållanden som möjliggör ett människovärdigt bemötande och sådan god förvaltning som fångarnas rättsskydd kräver.

JUKKA LINDSTEDT

ÖVERVAKNINGEN AV DE SPRÅKLIGA RÄTTIGHETERNA

Enligt grundlagens 17 § är Finlands nationalspråk finska och svenska. Vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk skall tryggas genom lag. Det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

De språkliga rättigheterna har kopplingar till andra grundläggande rättigheter, t.ex. jämlikheten, yttrandefriheten, de kulturella rättigheterna samt de grundlagsskyddade rättigheterna till en rättvis rättegång och god förvaltning. Grundlagens jämlikhetsbestämmelse innebär ett diskrimineringsförbud som innebär att ingen får särbehandlas bl.a. på grund av språk. Också i lagen om likabehandling nämns förbudet mot diskriminering på grund av språk.

De språkliga rättigheterna innebär ett det skall råda en faktisk och inte endast formell jämlikhet mellan språkgrupperna. Språklagen som trädde i kraft 2004 innehåller närmare bestämmelser om de språkliga rättigheterna. Enligt språklagen skall individens språkliga rättigheter förverkligas utan att han eller hon särskilt behöver begära det.

I språklagen framhålls myndigheternas aktiva roll också i andra avseenden: myndigheterna skall i sin verksamhet självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken. De skall både i sin service och i annan verksamhet utåt visa att de använder båda språken. Myndigheterna skall sålunda t.ex. se till att anslag, blanketter och broschyrer hålls synligt framlagda på båda språken.

Enligt språklagen har var och en rätt att använda finska eller svenska i kontakter med statliga myndigheter och tvåspråkiga kommunala myndigheter. Som handläggningsspråk i förvaltningsärenden skall hos tvåspråkiga



myndigheter användas partens språk. Språklagen innehåller också andra detaljerade bestämmelser om handläggningsspråket t.ex. i tvistemål och brottmål.

Skyldigheten att tillgodose den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder sträcker sig sålunda till det allmänna i dess helhet. Språklagens bestämmelser gäller dels myndigheterna, dels exempelvis enskilda som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Denna utvidgning kan i framtiden få en mycket stor betydelse om privatiseringsutvecklingen inom förvaltningen fortsätter. Språklagen är en allmän lag som anger miniminivån för den språkliga servicen. Specialbestämmelser om de språkliga rättigheterna ingår dessutom bl.a. i lagstiftningen om utbildningssektorn, i lagstiftningen om social- och hälsovården samt i lagstiftningen om förundersökning och rättegång. Det föreskrivs också särskilt om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda.

Enligt grundlagen har samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. En särskild samisk språklag gäller för samernas språkliga rättigheter. T.ex. förvaltningslagen föreskriver om tolkning och översättning till romani, teckenspråk och utländska språk.

Språkärenden i JO:s verksamhet

Ärenden som gäller språkliga rättigheter utgör ett viktigt sakområde i JO:s verksamhet. Övervakningen av att dessa rättigheter förverkligas passar bra ihop med uppgiften att främja de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Uppgiften innebär enligt min åsikt att JO skall ge akt på hur minoriteternas rättigheter förverkligas.

Som språkärenden kategoriseras i JO:s verksamhet sådana ärenden där det är fråga om den grundlagsenliga rätten att använda sitt eget språk, det allmännas skyldighet att tillgodose den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder samt över huvud taget ärenden som gäller de språkliga rättigheterna.

Laglighetskontrollen när det gäller språkärenden är huvudsakligen baserad på prövning av enskilda klagomål. Ett klagomål behandlas som ett språkärende i sådana fall då det huvudsakligen handlar om språkliga rättigheter. Ett myndighetsrelaterat språkärende kan också ha samband med ett klagomål som hänför sig till en större helhet. Språkfrågan behandlas och klassificeras då som en del av huvudärendet. JO kan ta upp språkärenden till behandling också på eget initiativ. Av resursskäl är det sammanlagda antalet ärenden som årligen behandlas på eget initiativ relativt litet. Men för närvarande behandlas ett flertal språkärenden på JO:s eget initiativ.

JO:s kansli får varje år några tiotal klagomål som kan klassificeras som språkärenden. I och med att språklagen trädde i kraft 2004 ökade antalet klagomål om språkliga rättigheter temporärt, för att därefter återminska. En annan sida av saken är att de klagomål som kommer in till JO är avfattade på flera olika språk. År 2006 var 88 klagomål svenskspråkiga och 39 engelskspråkiga. På JO:s webbsidor rekommenderas att klagomål skrivs på något av de inhemska språken eller vid behov på engelska. I praktiken får JO klagomål också på andra språk och kansliet ser då till att de överlämnas. Information om JO:s verksamhet och om klagomålsförfarandet finns att få på flera språk.

De flesta klagomålen om språkliga rättigheter gäller det svenska språkets ställning. Klagomål som gäller finskans ställning är betydligt sällsyntare. I ett nyligen avgjort ärende konstaterades det visserligen att en kommun handlat i strid med språklagen då kommunfullmäktiges föredragningslista och protokoll var upprättade enbart på svenska.

Ännu sällsyntare är klagomål som gäller samiskans ställning. Endast ett fåtal sådana klagomål behandlas per år. Under verksamhetsåret behandlades också ett s.k. polisklagomål som bl.a. gällde rätten att använda romani. Då och då får JO klagomål som gäller t.ex. möjligheten att använda engelska hos myndigheterna eller rätten till grundläggande utbildning på t.ex. franska eller ryska. För inte så länge sen fick vi ett klagomål som gällde skyldigheten att avfatta en ansökan till Finlands Akademi på engelska.

De klart flesta klagomålen om språkliga rättigheter gäller dels bristfällig svenskspråkig kundservice, dels användning av svenska hos myndigheter. I den först nämnda gruppen av klagomål är det fråga om besvarande av förfrågningar samt om blanketter och annan information, t.ex. annonser, broschyrer, anvisningar och webbsidor. I den andra gruppen är det fråga om klagomål som gäller t.ex. förundersökning och delgivning av stämningar samt rättgångar, trafikövervakning och korrespondensspråket mellan myndigheter.

En ganska vanlig typ av klagomål som vi sannolikt kommer att få se också i fortsättningen gäller språkkrav på studerande samt läroinrättnings språkvoter. Också Rundradions programverksamhet ger fortsättningsvis anledning till klagomål. BJO Rautio avgjorde för några år sedan ett klagomål som gällde det dåvarande skedet i digitaliseringen av tv-sändningarna, dvs. då betydligt färre tv-tittare kunde följa de digitala sändningarna än de analoga. Det var fråga om att den svenskspråkiga valvakan inför Europaparlamentsvalet sändes endast över det digitala nätet. Rautio ansåg att Rundradions beslut inte var klart lagstridigt, men att det inte på bästa möjliga sätt tillgodosåg de grundläggande språkliga rättigheterna.

Under JO:s och de biträdande justitieombudsmännens inspektioner uppmärksammas i regel bl.a. rätten att använda och få service på det egna språket. Det-

ta gäller framförallt inspektionerna av den psykiatriska sjukhusvården, socialvårdsinrättningarna och -myndigheterna samt fängvårdsanstalterna.

Under verksamhetsåret väcktes i samband med inspektion av ett truppförband frågan om sådana beväringars situation som behärskar varken finska eller svenska. Under inspektionen berättade ett antal beväringar om sina praktiska problem i detta avseende, bl.a. att det inte fanns tillräckligt med utbildningsmaterial på engelska. Inom truppförbandet hade emellertid vidtagits åtgärder för att underlätta dessa beväringars situation. Om värnpliktslagen förnyas blir denna grupp sannolikt mindre.

Vissa problempunkter

Antalet klagomål som avgjorts i enlighet med den nya språklagen är inte så stort att man enbart på den grunden kan dra några långt gående slutsatser om lagens funktion eller verkningar. Den kritik som den nya lagen väckte hos den finskspråkiga befolkningen kom till synes i en viss ökning av antalet klagomål, men denna trend har i stort sett stannat av. De frågor som tagits upp i klagomålen är ungefär desamma som under den gamla språklagen. Också andelen klagomål som föranlett åtgärder från JO:s sida är i stort sett densamma som förr. De klagomål om språkliga rättigheter som kommit in till JO utgör i varje fall ett tämligen representativt urval när det gäller de faktiska missförhållandena.

Närmare information om hur de språkliga rättigheterna förverkligats framgår framförallt av statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen. Berättelsen, som är den första av sitt slag, gavs våren 2006. Särskilt med tanke på språklagen var den första berättelsens uppföljningsperiod relativt kort, men redan den första berättelsen innehåller en hel del information både om de allmänna språkförhållandena i vårt land och om förverkligandet av de språkliga rättigheterna.

Enligt statsrådets berättelse finns det brister i förverkligandet av de språkliga rättigheterna när det gäller nationalspråken, i synnerhet svenskan. I praktiken har det inte alltid varit möjligt att bli betjänad på svenska hos tvåspråkiga myndigheter. I JO:s verksamhet har detta

kunnat konstateras t.ex. i form av klagomål som gällt polismäns kunskaper i svenska. Under verksamhetsåret avgjordes också flera klagomål över polisförvaltningsförordningens ändrade bestämmelser om språkkrav.

En orsak till bristerna i den svenskspråkiga servicen kan vara att man inte känner till lagstiftningen. Mycket tyder emellertid på att kännedomen om språklagen och de övriga bestämmelserna om de språkliga rättigheterna småningom ökar. En motivering som framförts under de senaste åren och som delvis måste anses vara tendentiös är att det inte är nödvändigt med svenskspråkig service eftersom den som saken gäller kan finska tillräckligt bra. BJO Jääskeläinen avgjorde under verksamhetsåret ett ärende som gällde korrespondensen mellan Huvudstaben och Nylands Brigad och framhöll i sitt beslut att en sådan motivering är rättsligt ohållbar.

Resursfrågan är en utmaning. Detta gäller helt klart domstolarna. Med tanke på svenskspråkiga personers rättssäkerhet och förtroendet för denna är det av största vikt att de får sina ärenden behandlade på sitt modersmål.

I ett fall som gällde den språkliga jämlikheten påtalade jag år 2006 det faktum att behandlingen av svenskspråkiga mål vid Vasa hovrätt tog klart längre tid i anspråk än behandlingen av finskspråkiga mål. Detta berodde till stor del på faktorer som hovrätten inte själv kunde påverka, såsom domarlönerna och domararbetets attraktionsförmåga. Det ser ut som läget förbättrats men det är fortfarande skäl att följa situationen. På eget initiativ beslöt jag utreda behandlingstiderna för svenskspråkiga mål vid Åbo och Helsingfors hovrätter. Också tidigare har bristen på domare som behärskar svenska tillräckligt väl påtalats i olika sammanhang.

T.ex. i samband med ärendet som gällde Vasa hovrätt uppmärksammades frågan om språktillägg och språkundervisning som praktiska åtgärder för att trygga de språkliga rättigheterna. På senaste tid har i offentligheten diskuterats vissa städers arrangemang med språktillägg. Jag har på eget initiativ beslutat pröva språktilläggsfrågan, men utredningen är ännu i sin begynnelse.

Även om det alltid är viktigt att få service på sitt modersmål gäller detta särskilt inom vissa områden. Ett sådant område är social- och hälsovården: t.ex. för sjuka och äldre personer som är beroende av andra är det speciellt viktigt att få använda sitt modersmål och förstå det språk som vården ges på.

Det är livsviktigt att nödcentralerna under alla tider av dygnet ger service på båda nationalspråken. Då jag under verksamhetsåret inspekterade Nödcentralsverket visade det sig ha varit svårt att rekrytera svenskspråkig jourpersonal. Även om detta enligt uppgift inte hade lett till omfattande problem med den svenskspråkiga servicen hade vissa regionala problem förekommit. JO kommer fortsättningsvis att följa nödcentralernas svenskspråkiga service.

En språklagsbestämmelse som är viktig från säkerhetssynpunkt är också bestämmelsen om att information som är väsentlig för individens liv, hälsa och säkerhet samt för egendom och miljön skall ges på båda nationalspråken i hela landet. Informationen skall om möjligt ges samtidigt på finska och svenska. Detta tema berördes i ett detta år avgjort ärende där Rundradions programverksamhet avbröts till följd av personalens arbetsstridsåtgärd.

Enligt grundlagen skall förvaltningen organiseras med sikte på en indelning i sinsemellan förenliga områden så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Vid förverkligandet av de grundläggande språkliga rättigheterna är det sålunda skäl att beakta bl.a. den aktuella kommun- och servicestrukturreformen. Ett annat aktuellt projekt går ut på att minska antalet polisdistrikt till en tredjedel av det nuvarande. I samband med detta projekt har det emellertid framhållits att reformen inte kommer att leda till en försämring av den svenskspråkiga polisservicen.

Tryggandet av de språkliga rättigheterna inskränker sig inte till nationalspråken. I vårt land talas allt flera språk och det är skäl att satsa dels på att invandrarna lär sig landets språk och dels på tolktjänster. En fråga för sig är hur vi skall kunna bevara sådana i vårt land traditionella språk som samiska och romani, som på grund av att de används av så få kräver särskilt stöd från det allmännas sida.

Med tanke på språkens och kulturens mångfald är det viktigt att de språkliga rättigheterna tryggas. Det svenska språket och den svenska kulturen spelar en viktig roll både i det finländska samhället i allmänhet och för det internationella samarbetet. Att de språkliga rättigheterna förverkligas är också en förutsättning för att de övriga grundläggande rättigheterna skall kunna genomföras.

2. Justitieombudsmannainstitutionen år 2006

2.1 UPPGIFTER OCH ARBETSFÖRDELNING

JO är landets högsta laglighetsövervakare som utses av riksdagen. JO övervakar att de som sköter offentliga uppgifter följer lagen, uppfyller sina skyldigheter och respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet. JO:s övervakningsbehörighet omfattar domstolar, myndigheter och tjänstemän samt övriga personer och sammanslutningar som sköter offentliga uppgifter. JO är däremot inte behörig att granska riksdagens lagstiftningsarbete eller riksdagsmännens verksamhet och inte heller de tjänsteåtgärder som vidtas av justitiekanslern i statsrådet.

JO har en oberoende ställning och står utanför den traditionella tredelningen av statsmakten – dvs. den lagstiftande makten, den verkställande makten och domsmakten. Myndigheter och andra aktörer som sköter offentliga uppgifter är skyldiga att ge JO all den information som behövs för laglighetskontrollen. Syftet med laglighetskontrollen är bl.a. att säkerställa att rättsskyddsmekanismerna och de interna kontrollmekanismerna inom olika förvaltningssektorer fungerar klanderfritt. JO ger årligen en berättelse till riksdagen där JO på basis av sina iakttagelser även bedömer läget inom rättsskipningen och redogör för brister som observerats i lagstiftningen.

I allmänhet har justitieombudsmannen och justitiekanslern (JK) samma behörighet. Det är t.ex. bara JO eller JK som kan besluta att en domare skall åtalas för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen. Vid arbetsfördelningen mellan JO och JK har JO fått i uppgift att behandla de ärenden som gäller fängelser och andra slutna anstalter där personer tas in mot sin vilja samt ärenden som gäller sådant frihetsberövande som av-



BJO Petri Jääskeläinen (till vänster), JO Riitta-Leena Paunio och BJO Jukka Lindstedt.

ses i tvångsmedelslagen. JO behandlar också ärenden som gäller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, fredsbevararpersonalen och militära rättegångar.

I grundlagen finns bestämmelser om hur JO utses samt om JO:s behörighet och uppgifter. Riksdagen utser vid sidan av justitieombudsmannen också två biträdande justitieombudsmän. De utses alla för en mandatperiod på fyra år. JO fattar beslut om den inbördes arbetsfördelningen dem emellan. De biträdande justitieombudsmännen avgör sina ärenden självständigt och med samma befogenheter som justitieombudsmannen.

Enligt den gällande arbetsfördelningen behandlar JO Paunio ärenden som gäller principiella frågor, statsrådet och de andra högsta statsorganen. Därutöver behandlar JO Paunio bl.a. ärenden som gäller socialvård och hälso- och sjukvård samt även ärenden som gäller social trygghet på ett mer allmänt plan. Dessutom behandlar JO Paunio de ärenden som gäller barnets rättigheter. BJO Jämskeläinen behandlar bl.a. ärenden som gäller domstolar, fängenvård, utsökning, miljö- och lokalförvaltning samt beskattning. BJO Lindstedt behandlar å sin sida bl.a. ärenden som gäller polisen, åklagarväsendet, försvarsmakten och utbildningssektorn samt ärenden som gäller utlännings- och språkfrågor. Verksamheten regleras närmare i lagen om riksdagens justitieombudsman. Bestämmelserna om JO finns bifogade till berättelsen i bilaga 1 och en redogörelse för den detaljerade arbetsfördelningen ingår i bilaga 2.

2.2 VERKSAMHETSFORMER

Riksdagens justitieombudsman inledde sin verksamhet i Finland i början av februari för 87 år sedan. Under den tid som förlöpt sedan dess har laglighetskontrollen förändrats i flera avseenden. JO har koncentrerat sig på att inom ramen för laglighetskontrollen styra och ställa krav på gott förvaltningsförfarande. Åklagarrollen har trätt i bakgrunden och JO har fått en mer framträdande roll när det gäller att styra och utveckla myndighetsverksamheten.

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995 fick JO till uppgift att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Detta förändrade perspektivet inom JO:s verksamhet så att JO därefter koncentrerat sig på att bevaka att den enskildes rättigheter tillgodoses framom att övervaka att myndigheterna uppfyller sina skyldigheter. Efter reformen har de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tangerats i nästan alla ärenden som JO behandlat. Bedömningen av huruvida de grundläggande fri- och rättigheterna har respekterats innebär att JO gör avvägningar mellan principer som uttrycker motstridiga intressen samt uppmärksammar synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande

fri- och rättigheterna. JO har i sina bedömningar betonat betydelsen av en sådan lagtolkning som främjar respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Bland JO:s uppgifter och verksamhetsformer står undersökningen av klagomål i centrum. JO är skyldig att undersöka alla klagomål som ger anledning att misstänka att det förekommit lagstridigt förfarande eller försummelse av en skyldighet, hur obetydliga de än är. Ibland krävs det omfattande utredningar för att JO skall kunna bedöma huruvida det finns skäl att misstänka lagstridigt förfarande eller försummelser i ett ärende.

Denna omfattande undersökningsskyldighet innebär att JO inte har tillräckliga möjligheter att lyfta fram sådana aspekter inom laglighetskontrollen som det skulle finnas skäl till med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. I många andra länder har justitieombudsmannen större prövningsrätt i detta avseende. Vid sidan av de ärenden som inleds med anledning av klagomål kan JO också fatta beslut om att på eget initiativ undersöka missförhållanden som JO observerat.

Enligt lagen skall JO inspektera ämbetsverk och inrättningar. JO skall i synnerhet granska bemötandet av personer som är intagna i fängelser och andra slutna anstalter samt bemötandet av beväringar vid garnisonerna. JO inspekterar också andra inrättningar, i synnerhet verksamhetsenheter som hör till social- och hälsovårdssektorn.

Vid laglighetskontrollen aktualiseras de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna såväl då JO avgör enskilda klagomål som vid planeringen av inspektioner och valet av ärenden som JO tar till prövning på eget initiativ. I berättelsen finns ett särskilt avsnitt där det framgår hurdana frågor som uppmärksammas i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under år 2006 samt hurdana ställningstaganden dessa frågor gett anledning till (se s. 35).

JO har också till uppgift att övervaka bruket av s.k. teletvångsmedel, dvs. teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning. Det krävs i allmänhet ett domstolsbeslut för att teletvångsmedel skall få användas och de används i första hand i samband med förundersökningen av allvarliga brott. Bruket av teletvångsmedel

innebär ett ingrepp i flera av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggats i grundlagen, såsom privatlivsskyddet, skyddet för förtroliga meddelanden och hemfridsskyddet. Enligt lagen skall inrikesministeriet, tullen och försvarsministeriet årligen överlämna en berättelse om användningen av televångsmedel till JO.

Polisen har dessutom enligt lagen under vissa förutsättningar rätt att utföra täckoperationer för att bekämpa allvarlig och organiserad kriminalitet. Med hjälp av täckoperationer skaffar polisen information om kriminell verksamhet t.ex. genom att infiltrera sig i kriminella grupper. Inrikesministeriet skall årligen överlämna en berättelse angående täckoperationerna till JO. Övervakningen av televångsmedel och täckoperationer behandlas i det avsnitt som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (se s. 35).

Betoningen av de grundläggande fri- och rättigheterna har även i övrigt påverkat inriktningen av JO:s verksamhet. JO har inte enbart till uppgift att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, utan JO skall också aktivt främja respekten för dem. I detta syfte för JO bl.a. diskussioner med centrala medborgarorganisationer. JO tar också i samband med inspektioner och på eget initiativ upp frågor av allmän betydelse som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

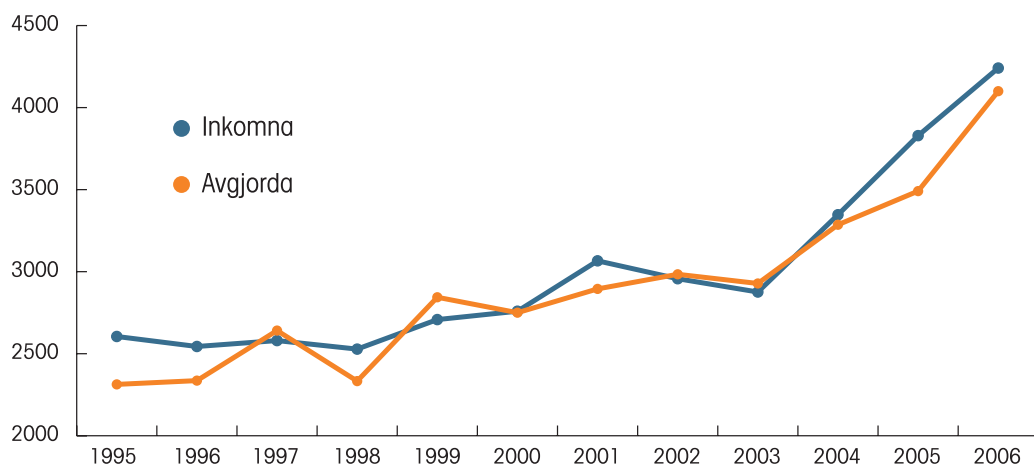
I enlighet med riksdagens önskemål lägger JO vikt vid övervakningen av att barnets rättigheter tillgodoses. Den 7 februari 2006 överlämnade JO en särskild berättelse om "Barn, familjevåld och myndigheternas ansvar" till riksdagen. Denna berättelse behandlas i avsnittet om barnets rättigheter på s. 171.

Vid övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna koncentrerade sig JO år 2006 särskilt på rådgivningsskyldigheten och likställdheten. Dessa ämnesområden betonades i synnerhet i samband med inspektionerna och i de ärenden som JO tog till prövning på eget initiativ. Dessa ämnen presenteras närmare i avsnittet om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Rådgivningsskyldigheten och likställdheten utgör tyngdpunktsområden även under år 2007.

2.3

ARBETSSITUATIONEN OCH
DESS UTMANINGAR

Antalet klagomål och andra ärenden som hör samman med laglighetskontrollen har under de senaste åren ökat kraftigt. Det sammanlagda antalet ärenden som gällde laglighetskontroll ökade under åren 2003–2006 med ca 47 % (2 876–4 241). Till laglighetskontrollen hänförs utöver klagomål även egna initiativ, utlåtanden och sakkunniguppdrag i riksdagsutskottet (bilaga 3)



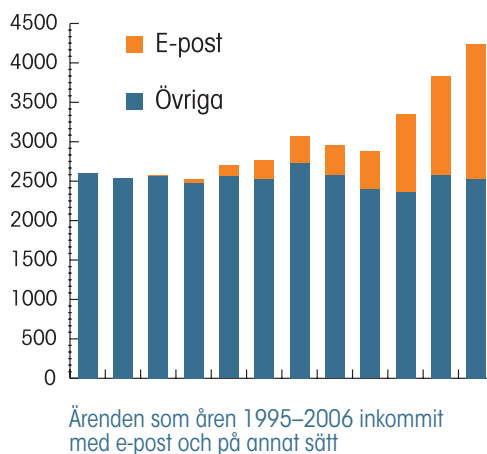
Inkomna och avgjorda laglighetsövervakningsärenden under åren 1995–2006

samt övriga skrivelser. De övriga skrivelserna utgörs i första hand av förfrågningar och av sådana uppenbart ogrundade brev från medborgarna som faller utanför JO:s övervakningsbehörighet eller som är ospecificerade till sitt innehåll. Dessa registreras inte som klagomål utan besvaras omedelbart av kansliets rådgivande jurister som ger anvisningar och vägledning i ärendet.

Ökningen av antalet klagomål och övriga laglighetskontrollärenden ledde tillsammans med de krav som uppställdes i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna till att behandlingstiden för klagomålen förlängdes under den senare delen av 1990-talet. Vid JO:s kansli har man tacklat dessa utmaningar genom att öka antalet föredraganden och övriga anställda, utveckla arbets- och verksamhetsmetoderna samt satsa kraftigt på utbildning. 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.

Under de senaste åren har antalet klagomål också ökat på grund av den ökade elektroniska kommunikationen. Antalet klagomål som inkommit på traditionellt sätt, dvs. sänts per brev eller per telefax eller lämnats in personligen, har hållit sig på en tämligen konstant nivå under åren 1995–2006. De laglighetskontrollärenden som inkommit per e-post har däremot ökat kraftigt. År 2006 inkom 40 % av alla ärenden i elektronisk form. Den elektroniska kommunikationen har redan påverkat arbetsmetoderna och kommer även i fortsättningen att påverka arbetet vid kansliet. Det är möjligt att JO i framtiden kommer att få uppleva samma sak som hänt i Sverige, där JO fått ta emot upp till 3 000 klagomål angående samma sak. Hos oss fick JO ta emot över 50 elektroniska klagomål angående händelserna i samband med Smash Asem -demonstrationen (9.9.2006).

Vid JO:s kansli har man emellertid inte längre bemött ökningen av laglighetskontrollärendena genom att öka personalen och anslagen. År 2006 inrättades inga nya ordinarie tjänster vid JO:s kansli och i budgeten för år 2007 minskades anslagen för tillfälliga anställningar. Behandlingen av klagomål effektiviserades däremot - genom nya arbetsmetoder.



Verksamheten kan ytterligare effektiveras genom att det elektroniska ärendehanteringssystemet utvecklas. Enligt riksdagens informationsförvaltningsstrategi för åren 2005–2007 utgör införandet av ett elektroniskt skrivbord ett centralt mål. Förberedelserna för detta inleddes i början av år 2006. För JO:s kanslis del innebär det elektroniska skrivbordet bl.a. att klagomålsärendena i framtiden såväl kan inledas och beredas (vilket innebär att utredningar och utlåtanden skaffas) som avgöras med hjälp av ett och samma elektroniska ärendehanteringssystem. Med hjälp av samma system kommer man dessutom att kunna förmedla information om ärendena.

Om antalet klagomål fortsätter att öka måste man emellertid också överväga andra alternativ, såsom att ändra lagstiftningen om JO. En lagändring kunde t.ex. innebära att JO på samma sätt som i Sverige får mer omfattande prövningsrätt vid behandlingen av klagomål. Vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna genomfördes nyligen en liknande reform. År 2006 utvecklades processen och det blev möjligt för domstolen att kunna arbeta flexibelt för att utveckla anhopningen av klagomål.

JO:s arbetssituation påverkas också av att riksdagen 14.10.2005 godkände en ändring av grundlagen och lagen om riksdagens justitieombudsman. Enligt denna lagändring kommer JO, efter att grundlagsutskottet tagit ställning till saken, att kunna välja en ställföreträ-

dare för de biträdande justitieombudsmännen för en mandattid på fyra år. På detta sätt kan man försäkra sig om att beslutsverksamheten fortgår utan uppehåll i olika situationer. Grundlagsändringen måste ännu godkännas av den riksdag som sammanträder efter riksdagsvalet år 2007.

Utöver det ökade antalet klagomål och övriga laglighetskontrollärenden har det intensifierade internationella samarbetet också bidragit till att öka arbetsmängden vid JO:s kansli. Vid JO:s kansli följer man verksamheten vid drygt tio organ som övervakar de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter, samt ger information och utlåtanden till dessa organ.

Vid utrikesministeriet håller man för närvarande på att utarbeta ett sådant övervakningssystem som krävs enligt tilläggsprotokollet till FN:s konvention mot tortyr. Med hjälp av övervakningssystemet skall man utöva tillsyn över sådana inrättningar och platser där frihetsberövade personer hålls i förvar. Enligt tilläggsprotokollet förpliktas de fördragsslutande staterna att inrätta ett nationellt övervakningsorgan som ger rekommendationer till de behöriga myndigheterna och fungerar som kontaktlänk till det internationella övervakningsorganet. Det har föreslagits att JO kunde anförtros denna uppgift.

Vidare föreslog delegationen för internationella frågor om mänskliga rättigheter under hösten 2006 att det i Finland skall inrättas en oberoende nationell institution för mänskliga rättigheter i enlighet med de s.k. Parisprinciperna. Delegationen föreslog att institutionen skall inrättas i anslutning till JO:s kansli.

Antalet inkomna och avgjorda ärenden

År 2006 tog JO emot sammanlagt 4 241 nya ärenden som hörde samman med laglighetskontrollen. Detta var ca 11 % mer än året innan.

JO avgjorde sammanlagt 4 100 ärenden som hörde samman med laglighetskontrollen. Detta var ca 17 % mer än år 2005. Antalet avgjorda ärenden ökade således mer än antalet inkomna ärenden.

■ inkomna ■ avgjorda	2005	2006
Klagomål	3 326 3 008	3 620 3 529
Överförs från justitiekanslern	26	42
Egna initiativ	49 52	49 52
Utlåtanden och sakkunniguppdag	43 48	47 45
Övriga skrivelser	385 383	483 474
Sammanlagt	3 829 3 491	4 241 4 100

Den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden som hörde samman med laglighetskontrollen var vid årets slut 6,1 månader, dvs. densamma som året innan.

Sakområden och åtgärder

Det sakområde som under verksamhetsåret oftast berördes i de avgjorda klagomålen och i de ärenden som JO tog till prövning på eget initiativ gällde social trygghet. Andra omfattande sakområden utgjordes av frågor som gällde polisen, hälso- och sjukvården, domstolarna och fängvården. Liksom åren innan skedde det en ökning av antalet ärenden inom de mest omfattande sakområdena. I bilaga 4 finns detaljerad information om avgörandena inom varje sakområde och andra statistiska uppgifter.

Inom JO:s verksamhet utgörs de mest betydelsefulla ärendena av de ärenden som föranleder åtgärder från JO:s sida. Åtgärderna innebär att JO väcker tjänsteåtal, ger en anmärkning, meddelar sin uppfattning eller gör en framställning. Det är också möjligt att det görs en rättelse i ärendet under den tid JO utreder ärendet.

Den allvarligaste åtgärden innebär att JO väcker tjänsteåtal. JO kan emellertid låta bli att väcka åtal trots att den övervakade har agerat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter, om JO anser att en anmärkning är en tillräcklig åtgärd. JO kan också meddela sin uppfattning om det lagenliga förfarandet eller uppmärksam-

ma den övervakade på de krav som god förvaltnings-
sed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodo-
seendet av de grundläggande fri- och rättigheterna
och de mänskliga rättigheterna. JO kan meddela sin
uppfattning antingen i kritiskt eller i vägledande syfte.

JO kan också göra en framställning om att ett fel skall
rättas eller ett missförhållande avhjälpas, samt upp-
märksamma statsrådet eller något annat organ som
svarar för lagberedningen på brister som JO observer-
at i olika bestämmelser eller föreskrifter. Ibland rättar
myndigheten sitt fel på eget initiativ redan i det ske-
de då JO ingriper i ärendet genom en begäran om
utredning.

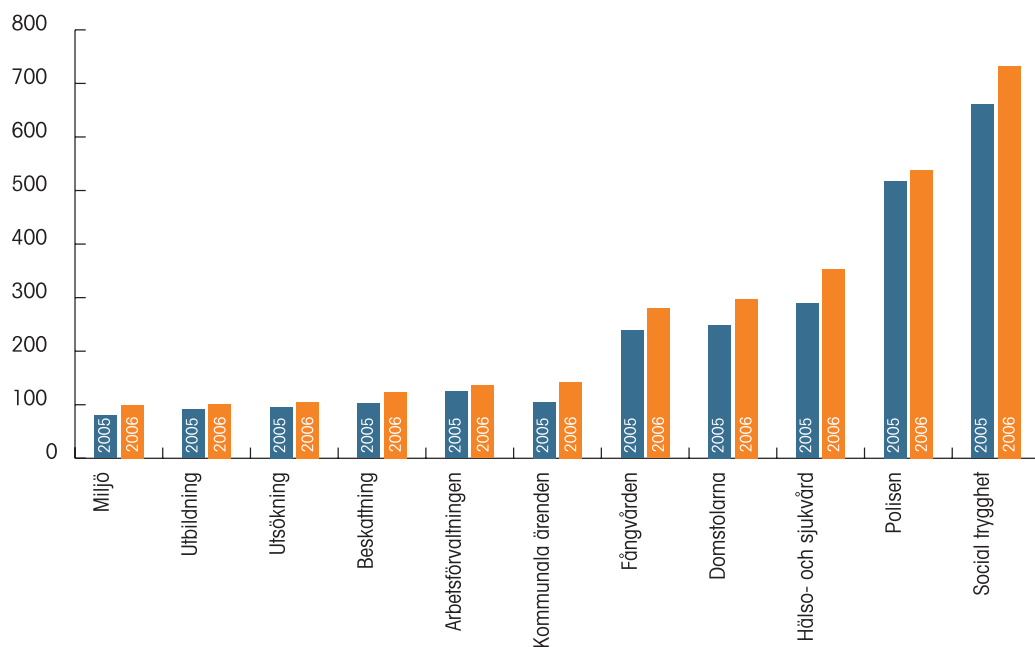
År 2006 vidtog JO åtgärder i sammanlagt 571 ären-
den, vilket motsvarar ca 15 % av alla avgöranden (ca
20 % av de undersökta klagomålen). JO gav inga för-
ordnanden om att tjänsteåtal skulle väckas. Däremot
gav JO 37 anmärkningar och meddelade sin uppfatt-
ning i 452 fall. I 57 fall gjordes en rättelse i ärendet
medan det var under behandling. I 25 fall klassifera-
des avgörandena som framställningar, fastän också
andra avgöranden innefattade sådana ställningstagan-

den angående utveckling av förvaltningen som påmin-
de om framställningar. Ett avgörande kan inbegripa
flera åtgärder. På följande sida en tabell över åtgärder-
na fördelade enligt myndigheter.

2.4 INSPEKTIONER

JO inspekterade 70 inrättningar under verksamhets-
året (76 inrättningar året innan). En förteckning över
alla inspektioner finns bifogad (bilaga 5). Inspektioner-
na beskrivs närmare i samband med de avsnitt som
gäller de olika förvaltningsområdena.

Beväringar och personer som är intagna i slutna an-
stalter ges alltid i samband med inspektionerna tillfäl-
le att föra förtroliga samtal med JO eller med en före-
trädare för denne. JO inspekterar också t.ex. skolhem,
anstalter för utvecklingsstörda och andra inrättningar
som hör till social- och hälsovårdssektorn. I samband
med inspektionerna uppdagas ofta missförhållanden
som JO senare undersöker på eget initiativ. Inspektio-
nerna har också en förebyggande funktion.



ÅTGÄRDERNA FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER		Åtgärd						Det totala antalet avgjorda ärenden	% -andel*
		Åtal	Anmärkning	Meddelande	Framställning	Rättelse	Sammanlagt		
Myndighet	Socialmyndigheter - socialvård - socialförsäkring		11 9 2	96 62 34	1 1	26 23 3	134 95 39	732 420 312	18,3
	Fångvårdsmyndigheter			73	4	1	78	280	27,8
	Polismyndigheter		6	62	1	2	71	538	13,2
	Hälsovårdsmyndigheter		1	59	2	1	63	353	17,8
	Utsökningsmyndigheter		1	27			28	105	26,7
	Domstolar - allmänna domstolar - specialdomstolar - förvaltningsdomstolar		3 3	17 15 2	3 3		23 21 2	297 270 1 26	7,7
	Undervisningsmyndigheter			15	2	2	19	101	18,8
	Kommunala myndigheter			16		3	19	143	13,3
	Kommunikationsmyndigheter			7		11	18	68	26,5
	Arbetskraftsmyndigheter		1	13		2	16	136	11,8
	Militära myndigheter		6	6	3	1	16	55	29,1
	Miljömyndigheter			12	1	2	15	100	15,0
	Skattemyndigheter		2	7	5	1	15	124	12,1
	Tullmyndigheter		1	12			13	41	31,7
	Övriga övervakade		1	6	2	1	10	179	5,6
	Jord- och skogsbruksmyndigheter		2	4	1		7	67	10,4
	Intressebevakningsmyndigheter		1	5		1	7	52	13,5
	Utlänningsmyndigheter		1	5		1	7	65	10,8
	Kyrkliga myndigheter			6		1	7	26	26,9
	Åklagarmyndigheter			2		1	3	54	5,5
	Offentliga råtsbiträden			2			2	26	7,7
	De högsta statsorganen							32	–
	Enskilda som inte övervakas							7	–
	Sammanlagt	–	37	452	25	57	571	3 581	15,9

* Åtgärdsavgörandenas procentuella andel av avgörandena i respektive kategori av ärenden

2.5 KUNDBETJÄNING

Eftersom JO:s primära uppgift är att värna om medborgarnas rättigheter, har man strävat efter att göra det så lätt som möjligt för medborgarna att vända sig till JO. En broschyr som är avsedd för klagandena finns att tillgå på finska, svenska, samiska, engelska, tyska, franska, estniska och ryska. På webben finns den finsk- och svenskspråkiga broschyren dessutom på teckenspråk. Klagomålen kan sändas till JO per post eller per telefax eller genom att man fyller i det elektroniska klagomålsformuläret på webben. Kansliet betjänar klagandena per telefon, i kansli lokalerna och per e-post.

Vid kansliet finns 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. Vid kansliet tog man förra året emot ca 2 700 kundsamtal och ca 150 kundbesök. Dessutom besvarade man 474 skrivelser.

Kansliets registratur tar emot klagomålen och svarar på förfrågningar angående dem samt tar emot dokumentbeställningar. Vid registraturen tog man förra året emot ca 3 500 telefonsamtal. Kundbesöken och dokumentbeställningarna uppgick till ca 700. Forskare betjänas i första hand av arkivarien.

2.6 INFORMATIONSFÖRMEDLING

JO överlämnar årligen en berättelse om sin verksamhet och om sina iakttagelser gällande tillståndet inom rättsskipningen samt om eventuella brister i lagstiftningen till riksdagen. JO överlämnade JO sin berättelse för år 2005 till riksdagens talman 18.5.2006.

JO informerar medierna om sådana avgöranden som är av allmänt intresse. År 2006 sammanställdes ca 30 pressmeddelanden angående justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens avgöranden. De beslut som har juridisk relevans publiceras dessutom på webben. Förra året infördes ca 270 avgöranden på webben, vilket motsvarar närapå hälften



JO:s föredragande Ulla-Maija Lindström (till vänster), Aila Linnakangas, Mikko Sarja och Håkan Stoor under ett möte i kansliets bibliotek.

av årets åtgärdsavgöranden. På webben finns också publikationer, såsom berättelser och broschyrer. JO:s finskspråkiga webbsidor finns på adressen www.oikeusasiamies.fi, de svenskspråkiga sidorna på adressen www.ombudsman.fi och de engelskspråkiga sidorna på adressen www.ombudsman.fi/english. För informationsförmedlingen vid kansliet svarar förutom informationstjänsterna även registraturs personal och föredragandena.

2.7 KANSLIET

Justitieombudsmannens kansli finns i riksdagens nya tillbyggnad på Arkadiagatan 3.

Vid utgången av år 2006 arbetade 58 personer vid JO:s kansli. Till kansliets ordinarie tjänsteinnehavare hörde förutom justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen även kanslichefen, fem referendarieråd, tio äldre justitieombudsmannasekreterare, fjorton justitieombudsmannasekreterare och två jourhavande jurister. Vid kansliet finns också en informatör, två inspektörer, fyra notarier, en arkivarie, en re-



Nordirlands ombudsman Tom Frawley (till vänster), Österrikes ombudsman Peter Kostelka och hans medarbetare Michael Mauere (bakre raden), Kataloniens ombudsman Rafael Ribó, JO Riitta-Leena Paunio och Sveriges JO Mats Melin vid det möte som Internationella ombudsmannainstitutet IOS höll i Barcelona 4–7.10.2006.

gistrator, en biträdande registrator, fyra avdelningssekreterare och fem byråsekreterare. En förteckning över personalen finns i bilaga 6.

Vid JO:s kansli skall det enligt arbetsordningen finnas en ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hör utöver justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och kanslichefen också tre representanter för personalen samt informatören som fungerar som sekreterare för gruppen. Vid ledningsgruppens sammanträden behandlas ärenden som gäller personalpolitik och utvecklingen av verksamheten vid kansliet. Ledningsgruppen sammanträdde 14 gånger under verksamhetsåret.

I personutbytet deltog år 2006 äldre justitieombudsmannasekreterare Juha Haapamäki från inrikesministeriet och äldre justitieombudsmannasekreterare Kirsti Kurki-Suonio från justitieministeriet. Inom ramen för det internationella personutbytet arbetade notarie Helena Rahko i Sydney i Australien vid kansliet för justitieombudsmannen i Nya Sydwaless.

2.8 INTERNATIONELLT SAMARBETE

JO Paunio är medlem i direktionen för det internationella ombudsmannainstitutet International Ombudsman Institute (IOI). Den 21–23 mars deltog hon i konferensen för IOI:s Europasektion i Jerusalem och den 3–6 oktober deltog hon i hela direktionens konferens i Barcelona.

JO Paunio, BJO Jääskeläinen och BJO Lindstedt deltog den 12–14 juni i de europeiska ombudsmännens konferens i Wien. JO Paunio och BJO Lindstedt deltog också i konferensen för de nordiska ländernas justitieombudsmän i Reykjavik från den 30 augusti till den 1 september 2006.

Tillsammans med Estlands justitiekanslersämbete ordnades ett gemensamt arbetsseminarium i Tallinn 24–25.8.2006. I detta seminarium deltog BJO Jääskeläinen, BJO Lindstedt samt övrig personal från kansliet. Justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och kanslipersonalen deltog också i många andra internationella sammankomster och seminarier.



Riksdagens 100-årsjubileumsplenium hölls den 1 juni 2006. JO Riitta-Leena Paunio och de biträdande justitieombudsmännen Petri Jääskeläinen och Jukka Lindstedt följer plenum i tjänstemannalogens främre rad.

JO:s kansli gästades under verksamhetsåret av Rysslands ombudsman för mänskliga rättigheter Vladimir Lukin och den marockanska justitieombudsmannen Moulay M'hamed Iraki. Till de parlamentariska gästerna hörde bl.a. en delegation som leddes av vice talmannen för parlamentet i Mali, Europaparlamentets juridiska utskott samt parlamentsdelegationer från Vietnam, Iran och Kenya. Dessutom presenterades JO:s laglighetskontroll vid riksdagen för en delegation från EG-domstolen.

2.9 SAMARBETET INOM LANDET

Under detta verksamhetsår firade riksdagen sitt 100-årsjubileum. JO:s kansli deltog i riksdagens evenemang Öppet hus 18.8–19.8.2006. Riksdagens grundlagsutskotts årliga besök vid JO:s kansli inföll under verksamhetsåret 3.5.2006.

Kansliets årsdag infaller den 7 februari. Årsdagen firades genom att tidigare justitieombudsmän och biträdande justitieombudsmän samt pensionärer gästade kansliet 8.2.2006.

Under verksamhetsåret deltog JO Paunio, BJO Jääskeläinen, BJO Lindstedt och kanslipersonalen i tiotals sammankomster och möten inom landet. Dessutom ordnades utbildningsdagar vid kansliet och personalen deltog också i utbildning som ordnades på annat håll. För kanslipersonalen ordnades gemensam utbildning angående offentlighetslagen, EU-rätten, Ålands självstyrelse och lagstiftning samt de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom ordnades gemensam utbildning i rättskällelära och språkvård. Kansliet besöktes under verksamhetsåret bl.a. av representanter för Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti och Flyktingrådgivningen rf.

Vid ett seminarium som internationella organisationen för statsförfattningsrätt (IACL) ordnade vid riksdagen höll JO Paunio ett föredrag över temat *The Role of the Constitution on the Exclusion or Inclusion of Women – an Overview*. Hon höll också ett föredrag vid Miina Silanpää -stiftelsens seminarium *Människans rättigheter och skyldigheter*. Vid ett seminarium som ordnades av delegationen för polisärenden höll hon ett inledningsanförande över temat *Barn, familjevåld och myndigheternas ansvar*. På kommundagarna i Lappland höll JO Paunio ett föredrag som handlade om basservicen och de grundläggande rättigheterna.

På de XXXVII Advokatdagarna höll BJO Jääskeläinen ett anförande *Har vi råd för en rättvis rättegång?* Vid ett seminarium gällande ekonomisk rådgivning och skuldrådgivning höll han ett inledningsanförande *Den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen i förverkligandet av de grundläggande rättigheterna*. Juristerna vid JO:s kansli höll dessutom föredrag bl.a. om intressebevakning, polisväsandet samt social- och hälsovården.

2.10

VILKEN GENOMSLAGSKRAFT
HAR JO:S VERKSAMHET?

Verkningarna av JO:s verksamhet har nästan inte alls undersökts i Finland. Därför beslöt man hösten 2006 undersöka vilken genomslagskraft JO:s verksamhet har. Man har bl.a. för avsikt att utreda hur JO:s framställningar har beaktats vid lagberedningen, hur ministerierna och de centrala ämbetsverken har reagerat på JO:s förslag till förbättringar i olika bestämmelser och hurdana åtgärder myndigheterna i övrigt har vidtagit med anledning av JO:s beslut och berättelser.

Vid undersökningen kartläggs dessutom justitieombudsmannainstitutionens synlighet i medierna. De som ansvarar för undersökningen är jur. dr. Kalle Määttä, professor i rättsekonomi, och ekon. dr. Anssi Keinänen, lektor i rättsekonomi vid Joensuu universitet. Undersökningen blir klar under år 2007.

3. Justitieombudsmannens särskilda uppgifter

3.1 ÖVERVAKNING AV DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Med grundläggande rättigheter avses de grundläggande fri- och rättigheter som enligt grundlagens 2 kap. tryggas för alla. Med mänskliga rättigheter avses sådana rättigheter av grundläggande natur som tryggas i de internationella konventioner som förpliktar Finland och har satts i kraft inomstatligt. De nationella grundläggande rättigheterna och de internationella mänskliga rättigheterna utgör i vårt land ett rättsligt skyddssystem där de båda delarna kompletterar varandra.

3.1.1 DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA

Grundlagen trädde i kraft 1.3.2000. De i samband med grundrättighetsreformen år 1995 fastställda grundläggande fri- och rättigheter som togs in i den dåvarande regeringsformen överfördes i praktiken oförändrade till den nya grundlagen. Också de för Finland bindande förpliktelser som sammanhänger med de mänskliga rättigheterna har hållits i stort sett oförändrade under den nya grundlagens giltighetstid.

Efter grundrättighetsreformen har ett antal betydande lagstiftningsreformer genom vilka bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna har preciserats på lagnivå. Av dessa reformer kan nämnas t.ex. fängelselagen (767/2005), häktningsslagen (768/2005), lagen om likabehandling (21/2004), språklagen (423/2003), förvaltningslagen (434/2003), religionsfrihetslagen (453/2003), medborgarskapslagen (359/2003) och lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003).

Inom Europeiska unionens rättssystem har uppfattningen om de grundläggande rättigheternas betydelse utvecklats under de senaste åren. Efter Frankrikes och Nederländernas negativa folkomröstningar om EU:s grundlagsfördrag år 2005 är frågan om fördragets framtid fortfarande öppen. Finlands riksdag godkände 5.12.2006 en lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (RP 67/2006).

EU:s kommission föreslog i juni 2005 att det inrättas en EU-byrå för grundläggande rättigheter. Ett avtal om inrättande av byrån för grundläggande rättigheter ingicks under Finlands ordförandeskap i december 2006 och EU:s råd beslöt inrätta ämbetsverket 15.2.2007. Ämbetsverket skall framförallt behandla frågor som gäller unionslagstiftningen och de grundläggande rättigheterna. Ämbetsverket fungerar som unionens allmänna expertorgan som stöder unionen och medlemsstaterna så att de i större utsträckning än för närvarande skall beakta de grundläggande rättigheterna inom EU:s lagstiftning och i andra sammanhang. Det oberoende ämbetsverket samlar in, analyserar och sprider information om de grundläggande rättigheterna inom tillämpningsområdet för unionsrätten. I dess uppgifter ingår inte att ge akt på situationen i de enskilda medlemsstaterna. EU-byrån för grundläggande rättigheter kommer sannolikt att utveckla ett samarbete med den europeiska ombudsmannen.

3.1.2 DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Utgångspunkter för Finlands människorättspolitik är de mänskliga rättigheternas universalitet och odelbarhet, principen om motarbetande av rasism samt öppenhetsprincipen. Det finns ett samband mellan genom-

förandet av de mänskliga rättigheterna i Finland och Finlands internationella människorättspolitik. Tyngdpunktsområden inom människorättspolitiken är skyddet av kvinnor, barn, minoriteter och ursprungsfolk samt handikappade personers rättigheter.

Principerna och målsättningarna för Finlands politik för de mänskliga rättigheterna framgår av de redogörelser som utrikesministern överlämnar till riksdagen. Den senaste, dvs. den tredje redogörelsen om politiken för de mänskliga rättigheterna överlämnades till riksdagen i början av år 2004 (SRR 2/2004 rd).

I redogörelsen behandlas både Finlands internationella verksamhet för främjande av mänskliga rättigheter och frågan om hur de centrala mänskliga rättigheterna har tillgodosetts i Finland. Riksdagens utrikesutskott kritiserade redogörelsen i sitt betänkande (12/2004 rd). Utskottet framställde önskemål om att genomförandet av de grundläggande mänskliga rättigheterna behandlas utförligare i nästa redogörelse. Enligt utrikesutskottets betänkande är det skäl att utöver rekommendationer av internationella övervakningsorgan beakta också annat material, t.ex. beslut av domstolar och de högsta laglighetsövervakarna samt grundlagsutskottets praxis.

Händelser som berört de mänskliga rättigheterna

En viktig händelse inom området för de mänskliga rättigheterna var under verksamhetsåret att FN:s människorättskommission 15.3.2006 ersattes med ett råd för de mänskliga rättigheterna. Rådet har till uppgift att främja de mänskliga rättigheterna och ingripa vid kränkningar av dem. Rådet har en mera permanent karaktär än sin föregångare och det kan sålunda följa hur situationen i fråga om de mänskliga rättigheterna utvecklas under hela året. Finland var en av de 47 stater som valdes in i rådet för dess första verksamhetsperiod.

År 2006 gav Finland inga periodiska rapporter om FN:s människorättskonventioner.

Förhandlingarna om en internationell konvention om handikappade slutfördes och FN:s generalförsamling godkände konventionen 13.12.2006. Finlands målsättningar uppnåddes i fråga om teckenspråkets samt

handikappade kvinnors och barns ställning. Också Finland kommer att underteckna konventionen då det blir möjligt, dvs. 30.3.2007.

I december 2006 antog FN:s generalförsamling en konvention till skydd mot påtvingade försvinnanden. Därmed fastställdes en ny mänsklig rättighet, dvs. rätten att skyddas mot påtvingade försvinnanden. Finland undertecknade konventionen då detta blev möjligt 6.2.2007.

Finland har sedan år 2004 deltagit i en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta alternativ till ett fakultativt protokoll till den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Avsikten är att i anslutning till konventionen inrätta ett system för individuell klagorätt. Finland har förordat systemet, som motsvarar det som regleras i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Hösten 2006 förlängde FN:s människorättsråd arbetsgruppens mandat med två år.

Utrikesministeriet tillsatte 30.10.2006 en arbetsgrupp med uppgift att utreda vilka åtgärder ratificeringen av det 18.12.2002 antagna fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1984, FördrS 59–60/1989) förutsätter. Finland undertecknade 23.9.2003 det fakultativa protokollet som internationellt trädde i kraft 22.6.2006. Såsom konstateras i avsnitt 2 föreslås som ett alternativ att JO skall vara det nationella övervakningsorgan som förutsätts i det fakultativa protokollet.

År 2006 undertecknades Europarådets biomedicinkonvention (CETS 164) och tilläggsprotokollet (CETS 186) som gäller organtransplantationer. En av utrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och justitieministeriet gemensamt tillsatt arbetsgrupp fortsätter arbetet med att utarbeta en proposition i syfte att ratificera konventionen och tilläggsprotokollet.

Finland ratificerade 7.3.2006 det fjortonde protokollet till Europarådets människorättskonvention. Protokollet innebär en partiell begränsning av den individuella klagorätten. De ändringar som föreslås i protokollet påverkar framförallt Europadomstolens interna verksamhet.

Den tredje periodiska rapporten om den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (FödrS 23/1998) överlämnades till ER:s minoritetsspråkskommitté i mars 2006. I samband med behandlingen av rapporten kom en delegation på besök till Finland 13–17.11.2006 för att höra myndigheter och frivilligorganisationer.

Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans utarbetar en tredje uppföljningsrapport om Finland. Under ett besök 26.9.2006 gjorde kommissionen ett utkast till uppföljningsrapporten. Finland fick tillfälle att yttra sig om utkastet.

Ställningstaganden av organ som övervakar de mänskliga rättigheterna

Europeiska sociala stadgan

Finlands regering gav år 2006 sin första rapport om genomförandet av den reviderade Europeiska sociala stadgan. Stadgan, som upprättades 1996, trädde för Finlands del i kraft 2002. Den ersätter den tidigare stadgan från år 1961. Syftet med den nya stadgan är att trygga och främja de sociala rättigheterna i Europa. Dessa rättigheter skall garanteras för alla utan diskriminering.

Övervakningen av Europeiska sociala stadgan baseras på medlemsstaternas periodiska rapporter. Rapporterna granskas först av Europeiska kommittén för sociala rättigheter som är ett oavhängigt expertorgan. Därefter behandlas rapporterna av en regeringskommitté som består av representanter för de fördragsslutande parternas regeringar. Slutligen behandlas rapporterna av Europarådets ministerkommitté, som vid behov kan ge parterna rekommendationer.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter publicerade under verksamhetsåret sina slutsatser om Finlands rapport. Enligt slutsatserna motsvarar Finlands lagstiftning eller förvaltningspraxis inte de krav som stadgan ställer i fråga om sex av stadgans bestämmelser. Kommittén ansåg att situationen i Finland till övriga delar stämde överens med stadgan.

Kommittén ansåg att situationen i Finland stred mot stadgan i följande avseenden:

1. Den ersättning som skall betalas för diskriminerande uppsägning och civiltjänstgöringens längd är inte förenliga med stadgan. Enligt kommitténs åsikt skyddar Finlands lagstiftning inte tillräckligt effektivt arbetstagarnas rätt att förtjäna sitt uppehälle i ett yrke som de fritt fått välja.
2. Kommittén ansåg att den begränsning av tjänstemännens strejkrätt som föreskrivs i lagen om statens tjänstekollektivavtal strider mot bestämmelsen om kollektiv förhandlingsrätt.
3. Till följd av oklarheter med betalningen av lön för läroavtalsarbete ansåg kommittén att situationen i Finland stred mot stadgans bestämmelser om barns och ungdomars rättigheter.
4. Sjukdagpenningens och moderskapspenningens miniminivå samt folkpensionens nivå ansågs vara otillräckliga med hänsyn till bestämmelserna om social trygghet.
5. Kommittén konstaterade att reglerna för att vid inflyttning till och utflyttning från landet behålla och räkna sig till godo sociala förmåner var bristfälliga i sådana fall då flyttningen sker mellan fördragsslutande stater som gemenskapsrätten inte tillämpas på. Bestämmelser om saken ingår i stadgans artikel om social trygghet.
6. Kommittén ansåg att Finlands praxis som innebär att en utvisning att ett minderårigt barns vårdnadshavare också gäller barnet stred mot stadgans bestämmelser om invandrades och deras familjers rättigheter.

Klagomål mot Finland som behandlades i Europadomstolen 2006

Antalet mot Finland riktade klagomål som behandlades i den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) fortsatte att öka under året. År 2006 gjordes ca 290 nya klagomål mot Fin-

land (270 år 2005) av vilka 187 avvisades utan prövning eller ströks från listan över ärenden. Merparten av klagomålen till Europadomstolen avvisas med s.k. kommittébeslut. Klaganden får ett skriftligt meddelande om beslutet och Finlands regering underrättas inte. Domstolen bad under verksamhetsåret Finlands regering inkomma med bemötanden med anledning av 13 nya klagomål. Under året behandlade domstolens avdelningar i olika skeden ca 80 klagomål som gällde Finland.

Under verksamhetsåret gav Europadomstolens avdelningar sammanlagt 54 domar eller beslut. Av domarna gällde 17 Finland. I 12 av domarna konstaterades brott mot mänskliga rättigheter. I tre domar konstaterades inga rättskränkningar. Genom en dom fastställdes en förlikning och en dom hade samband med en tidigare dom (vari en kränkning konstaterades) och gällde endast ersättning.

I de två första domarna som under verksamhetsåret gällde Finland, Goussev och Marenk samt Soini m.fl. (båda 17.1.2006) konstaterades att det i samband med en husrannsakan skett kränkning av yttrandefriheten enligt artikel 10 i Europarådets människorättskonvention. Förhållandet mellan tvångsmedelslagen och den tidigare gällande tryckfrihetslagen (1/1919) var problematiskt och lagstiftningen var inte tillräckligt tydlig och förutsägbar på det sätt som förutsätts i artikel 10 i konventionen.

I fem fall var det fråga om straffprocessens längd: Kajas (7.3.2006), Mattila (23.5.2006), Lehtinen (Nr 2) (8.6.2006), Lehtonen (13.6.2006) och Fryckman (10.10.2006). I samtliga domar konstaterades en kränkning av artikel 6 i konventionen och i vissa av fallen också kränkning av artikel 13 om rätt till effektivt rättsmedel. Samtliga fall som behandlades i domarna gällde s.k. gamla straffprocesser och, med undantag för Kajas-domen, ekobrottmål vilkas behandlingstider varierade från ca sex och ett halvt till drygt tio år. I Kajas-domen hade processen i ett årekränkingsmål tagit över fyra år i anspråk.

Två av Europadomstolens domar gällde fall där behandlingstiden ansågs strida mot artikel 6 i människorättskonventionen. I Hagert-domen (17.1.2006) ansågs den sammanlagda behandlingstiden på sex år

och åtta månader för utsökningsbesvär, i synnerhet i tingsrätten, vara oskäligt lång. I Molander-domen (7.11.2006) behandlades sökandens skadeståndstalan som var baserad på smädelse sammanlagt fem år och fyra månader i tre instanser. Merparten av tiden låg ärendet i hovrätten.

Också domen i fallet Eskelinen m.fl. (8.8.2006) gällde rättegångsförfarandet. Ingen kränkning konstaterades. Brottmålsdomen baserades delvis på ett juridiskt expertutlåtande av en person som inte hörts under rättsens sammanträde. Ingen kränkning konstaterades heller i domen i fallet Elo (26.9.2006). I beslutet bedömdes frågan om försäkringsdomstolen i ett ärende enligt lagen om olycksfallsförsäkring borde ha hållit en muntlig förhandling för att höra de läkare som givit utlåtanden och sökanden som fått skador i samband med bedömningen av invaliditetsklassen. Domstolen ansåg att tvisten gällde den rätta tolkningen av skriftliga läkarutlåtanden. Eftersom frågan kunde avgöras på basis av läkarutlåtandena och klagandens skriftliga yrkanden hade försäkringsdomstolen inte kränkt artikel 6.1 i människorättskonventionen trots att den inte ordnat muntlig förhandling i ärendet.

Muntlig förhandling hade inte ordnats heller före den dom som gavs i fallet Jussila (23.11.2006) och gällde förvaltningsdomstolens behandling av klagomål över en skatteförhöjning. Domstolen ansåg att också påförandet av en liten skatteförhöjning var ett straffrättsligt (och inte ett administrativt) ärende i den bemärkelse som avses i artikel 6 i Europarådets människorättskonvention. Domstolen ansåg emellertid att det inte var fråga om en straffprocess i strikt traditionell bemärkelse och att rätten till muntlig förhandling inte är ovillkorlig i ett förfarande som gäller påförande av skatteförhöjning. Rätten till en rättvis rättegång hade inte kränkts eftersom de omständigheter som var relevanta i ärendet tillräckligt väl hade kunnat utredas på basis av bokföringen och den övriga skriftliga utredningen. Ingens trovärdighet hade heller ifrågasatts i ärendet. Den skatteförhöjning som påfördes var dessutom inte stor och förvaltningsdomstolen hade gett ett motiverat avgörande om den muntliga förhandlingen.

I tre domar under året konstaterade Europadomstolen under året kränkningar av konventionens artikel 8 om skydd för privat- och familjeliv. I domen C (9.5.2006)

hade högsta domstolen utan att ordna muntlig förhandling anförtrött vården av barn till en annan person än barnens föräldrar och därmed upphävt de lägre instansernas beslut (HD 2001:110). Europadomstolen ansåg att högsta domstolen uteslutande hade fäst avseende vid barnens uppfattningar utan att överväga andra omständigheter, särskilt sökandens rättigheter i egenskap av barnens far.

I domen R (30.5.2006) var det fråga om att myndigheterna vidtagit otillräckliga åtgärder för att se till att ett omhändertaget barn som sedermera placerats i vård utom hemmet kunde återförenas med sin biologiska förälder. Europadomstolen ansåg att socialmyndigheterna hade beslutat att inte beakta möjligheten till återförening mellan sökanden och barnet som ett alternativ och istället utgått ifrån att barnet var i behov av långvarig vård utom hemmet. Den strikta begränsningen av rätten till umgänge med barnet tydde på att socialmyndighetens avsikt var att förstärka förhållandet mellan barnet och de personer hos vilka barnet vårdades utom hemmet. I domen HK (26.9.2006) hade barnet varit brådskande omhändertaget i fem dagar utan ett sådant formellt beslut som förutsätts i barnskyddslagen och barnets far hade inte haft möjlighet att överklaga fyra senare beslut om begränsning av umgängesrätten.

I domen Bruncrona (25.4.2006) var det fråga om skadestånd i ett fall där domstolen redan tidigare (16.11.2004) konstaterat att egendomsskyddet kränkts genom att ett arrendeavtal som gällde en holme hade avslutats på fel sätt. Domstolen förordnade att staten skulle betala sammanlagt 49 000 euro i skadestånd och kostnadsersättningar.

I de nya klagomål mot Finland som togs upp till prövning under år 2006 var det i stor utsträckning fråga om liknande ärenden som i de domar som gavs samma år, dvs. om straff-, civil- och förvaltningsprocessers längd (nio fall) och om rättegångar som gällde vårdnad om barn (ett fall).

I de övriga fallen var det fråga om rätten att få ärenden prövade av domstol, om åtalades rättigheter vid förhör i samband med en process som gällde sexualbrott mot barn (två fall), om åtalades rätt att förbereda sitt försvar i brottmål (två fall), om påstådd brotts-

provokation, om hovrättens vägran att ordna muntlig förhandling, om parternas rätt att få ta del av försäkringsdomstolens rättegångsmaterial, om skydd för privatlivet i samband med polisens förundersökning, om ett dödsfall till följd av polisens åtgärder i samband med belägringssituation, om vägran att registrera ett förnamn samt om yttrandefriheten i samband med att en journalist dömdes till straff.

3.2

**DE GRUNDLÄGGANDE
FRI- OCH RÄTTIGHETERNA
OCH DE MÄNSKLIGA RÄT-
TIGHETERNA INOM LAGLIG-
HETSÖVERVAKNINGEN**

I det följande redogörs för JO:s iakttagelser i samband med laglighetskontrollen av mänskliga och grundläggande rättigheter.

3.2.1

JÄMLIKHET 6 §

Ett jämlikt bemötande av alla människor är en av hörnstenarna i vårt rättssystem. I grundlagens 6 § föreskrivs om jämlikheten. Ett godtagbart samhällsintresse kan emellertid berättiga till särbehandling. Det är i sista hand lagstiftaren som skall ta ställning till frågan om det föreligger sådana allmänt godtagbara grunder som i enskilda fall berättigar till särbehandling av vissa människor eller människogrupper. I samband med grundrättighetsreformen betonades det allmännas skyldighet att främja den faktiska jämlikheten i samhället. I de klagomål som kommer in till JO återopps ofta jämlikhetssynpunkter.

I JO:s laglighetskontroll var jämlikheten ett särskilt tema under år 2006. Utgångspunkten var dels grundlagens 6 § och dels lagen om likabehandling. Temat togs upp under de inspektioner som JO och de biträdande justitieombudsmännen gjorde under året. Jämlikheten kan främjas t.ex. genom planering, information, utbildning, handledning, rådgivning, resursallokering, övervakning, utveckling av arbetsrutiner, upprättande av tillämpningsprogram, utveckling av den offentliga servicens struktur och förnyande av verksamhetspolitiska program.

Främjandet av jämlikheten kan indelas dels i åtgärder som syftar till att främja den allmänna jämlikheten och dels i upprättandet av jämlikhetsplaner. De iakttagelser som gjorts under inspektionerna ger vid handen att inställningen till jämlikhetsfrågor varierar hos olika myndigheter. Inom vissa förvaltningsområden

är jämlikhetsfrågorna fortfarande på planeringsstadiet och jämlikhetstemat aktualiseras endast i enskilda fall.

Jämlikhetsbestämmelserna förbjuder godtycke och förutsätter att lika fall behandlas lika. I ett fall som gällde gravt handikappade personer kunde det från jämlikhetssynpunkt inte anses vara godtagbart att självriskandelen för färdtjänst varierade beroende på boendekommunen (1509/4/04). Det ansågs strida mot kravet på likabehandling att indrivningsåtgärder inte vidtogs mot en solidariskt ansvarig gäldenär förrän en annan solidariskt ansvarig gäldenär hade yrkat på detta. Myndigheterna borde aktivt och på eget initiativ ha utrett om gäldenären hade utmättningsbar egendom och därefter vidtagit verkställighetsåtgärder i fråga om egendomen (2865/4/04*).

Den omständigheten att jämlikhetsbestämmelserna är direkt tillämpliga normer inom myndigheternas verksamhet innebär att ärenden som innehållsmässigt och till sin karaktär motsvarar varandra om möjligt skall behandlas lika snabbt. Avvikelser från den normala behandlingstiden bör kunna motiveras med särskilda förhållanden i det enskilda fallet.

En förutsättning för faktisk jämlikhet när det gäller handikappade personer är att myndigheterna tryggar framkomligheten. Stenbeläggningen på ett parkeringsområde framför huvudingången till en kommuns hälsovårdscentral gjorde det svårt för rörelsehindrade att ta sig fram (623/4/04).

I ett ärende som gällde en fånges resekostnader skulle kravet på ett jämlikt bemötande ha förutsatt att ersättning betalades för resekostnaderna i samband med en permission eftersom fången mot sin vilja, på grund av överbeläggning av fångens s.k. placeringsfängelse, hade placerats så långt bort från detta och sin hemort att hans resekostnader mångdubblades (1838/4/04 s. 122).

Det nya systemet för beräkning av maximipriserna vid återförsäljning av s.k. Hitas-bostäder kunde anses vara problematiskt med tanke på jämlikhetsprincipen och principen om ett jämlikt bemötande inom förvaltningen. Detta berodde på att de förändrade beräkningsgrunderna ledde till stora skillnader i maxi-

priserna för sådana vid olika tidpunkter byggda bostäder som enligt det tidigare, på ett kombinationsindex baserade beräkningssättet var lika värdefulla (3232/4/04*, 1939/4/04, 2464/4/05, 1504/4/06 och 1558/4/04 s. 196).

Diskrimineringsförbudet

Diskrimineringsförbudet i grundlagens 6 § 2 mom. kompletterar jämlikhetsbestämmelsen. Enligt bestämmelsen om diskrimineringsförbudet får ingen "utan godtagbart skäl" särbehandlas, dvs. försättas i en förmånligare eller oförmånligare ställning än andra.

Också från grundlagens synpunkt kan det finnas godtagbara skäl för särbehandling. En estnisk fånge kritiserade i sitt klagomål den omständigheten att han inte fått permission för att delta i sin fars begravning i Estland, trots att sådana permissioner beviljas till orter i Finland och de övriga nordiska länderna. Det finns emellertid godtagbara, verkställighetsrelaterade orsaker till skillnaderna i praxisen när det gäller permissioner till de nordiska länderna respektive andra länder, även om situationen inte kan anses vara helt klar med beaktande av kravet på en jämlik behandling (1765/4/04 s. 122).

Tullstyrelsen publicerade för vissa bilmärken individuella skatteprocentsatser som utgick från modellserier, till åtskillnad från de tidigare skatteprocentsatserna som var modellbaserade. Grunderna för ändringen var godtagbara eftersom det tidigare förfarandet ledde till orimligt långa utredningstider samt till att fastställandet av beskattningen och skattens belopp drog ut på tiden. Det nya förfarandet var ändamålsenligt från samhällets synpunkt och fördelaktigt också med tanke på de skattskyldigas rättssäkerhet (2129/4/04 och 3945/4/05 s. 139).

Barns rätt till ett jämlikt bemötande

I grundlagens jämlikhetsbestämmelse framhålls att barn skall bemötas som jämlika individer och att de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklings-

nivå i frågor som gäller dem själva. Barn är å andra sidan i behov av särskilt skydd och särskilda omsorger eftersom de är omyndiga och mera utsatta än den vuxna befolkningen. Bestämmelsen ger sålunda en grund också för sådan positiv särbehandling av barn att de skall kunna behandlas jämlikt i förhållande till vuxenbefolkningen.

Syftet med jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § är att jämställdheten faktiskt skall förverkligas. Detta innebär inte att samtliga fall alltid skall behandlas på samma sätt – i en viss utsträckning kan man också fästa avseende vid särdragen i det enskilda fallet. Det var inte förenligt med jämlikhetsmålsättningen att en kommun beslutade bevilja förskolebarns vårdnadshavare skolskjuts som ett alternativ till penningersättning, utan att beakta situationen i sådana familjer som saknade bil (326/4/05* s. 199).

3.2.2 RÄTTEN TILL LIV, PERSONLIG FRIHET OCH INTEGRITET 7 §

Det är en central uppgift för staten att trygga människovärdets okränkbarhet i samhället. Detta är utgångspunkten för alla grundläggande och mänskliga rättigheter. Förbudet mot bemötanden som kränker människovärdet gäller såväl fysiskt som psykiskt bemötande. Avsikten är att förbudet skall gälla alla grymma, omänskliga eller förnedrande former av straff eller annat bemötande.

Skyddet av de grundläggande rättigheterna gäller den enskilda individens liv och frihet samt personliga integritet och trygghet. De fysiska grundläggande rättigheterna har två dimensioner: dels skall det allmänna avhålla sig från att själv kränka dessa rättigheter, dels skall det allmänna skapa förhållanden där de grundläggande rättigheterna är så väl tryggade som möjligt också mot enskilda kränkningar. Den sist nämnda dimensionen innebär att medborgarna skall skyddas bl.a. mot kriminalitet.

Särskilt känsliga frågor när de gäller de grundläggande fysiska rättigheterna är frågan om polisens tvångs- och maktmedel samt frågan om förhållandena i slutna anstalter och inom militären. JO har i samband med

sina inspektioner fäst särskilt avseende vid att bryta mobbningskulturen inom militären. Den personliga friheten och integriteten är andra viktiga frågor som aktualiseras i samband med inspektioner av psykiatriska sjukhus, polisinsattningsgrupper och fängelser samt inom försvarsmakten.

När det gäller inspektioner av enheter inom polisen uppmärksammas framförallt användningen av tvångsmedel som står utanför domstolskontroll och riktar sig mot den personliga friheten, t.ex. gripanden och anhållanden.

Personlig integritet och trygghet

Enligt grundlagens 7 § 1 mom. har alla rätt till liv samt till personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt 3 mom. i samma paragraf får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Momentet innehåller preciserande bestämmelser om ingrepp i den personliga integriteten och frihetsberövande. Dessa regler gäller både lagstiftaren och -tillämparen. Alla former av frihetsberövande och ingrepp i den personliga integriteten måste baseras på lagar och inte på godtycke.

Till grundlagens 7 § ansluter sig också JO:s särskilda berättelse "Barn, familjevåld och myndigheternas ansvar", som överlämnades till riksdagen under verksamhetsåret (B 1/2006 rd). De iakttagelser som görs i den särskilda berättelsen med utgångspunkt i de grundläggande och mänskliga rättigheterna refereras i avsnittet om barns rättigheter på s. 171.

Grunderna för säkerhetskontroller behandlades i ett ärende som gällde säkerhetskontrollerna i en hamn. Sjöfartsverket är i egenskap av den myndighet som i första hand svarar för verkställigheten och övervakningen av säkerhetsbestämmelserna skyldigt att övervaka att säkerhetskontrollerna utförs i enlighet med lagen om sjöfartsskydd (3492/4/04 * s. 223).

Rätten till liv är en förutsättning för alla andra rättigheter och i den bemärkelsen den viktigaste mänskliga rättigheten. Från rätten till liv kan man härleda det allmännas skyldighet att främja förutsättningarna för liv.

Nödcentralernas verksamhet ansluter sig nära till vars och ens personliga trygghet. Nödcentralerna tar emot nödmeddelanden och tillhandahåller medborgarna viktiga och elementära säkerhetstjänster. Nödmeddelandena måste sålunda hanteras sakkunnigt och effektivt. Räddnings-, polis-, social- och hälsovårdsmyndigheterna måste skyndsamt i alla delar av landet kunna vidta de åtgärder som nödmeddelandena förutsätter, under alla tider av dygnet (3662/4/05).

Av de anteckningar om tvångsåtgärder som görs vid ett servicecenter för utvecklingsstörda måste så noggrant som möjligt framgå hur åtgärderna genomförts, för att det skall vara möjligt att bedöma i vilken mån de utvecklingsstördas grundläggande rättigheter förverkligats också med tanke på utvecklingen av servicecentrets verksamhet. Noggranna anteckningar utgör en garanti för de utvecklingsstördas rätt till personlig frihet och integritet (650/3/06).

Den personliga friheten är till sin karaktär en allmän grundläggande rättighet som utöver den fysiska friheten också den fria viljan och självbestämmanderätten.

Sambandet mellan medicinsk forskning och personlig integritet aktualiserades i ett klagomål som gällde ett sjukhus forskningsprojekt. Projektet gick ut på att undersöka om diabetesrisken kunde minskas genom att spädbarn under sina sex första levnadsmånader fick en diet som inte innehöll insulin från komjölk. Undersökningen kritiserades bl.a. för att de berörda personerna inte på förhand hade tillfrågats och gett sitt skriftliga samtycke. En förutsättning för medicinsk forskning som gäller människor är att de berörda personerna har gett ett informerat skriftligt samtycke. Genom att procedurbestämmelserna i lagen om medicinsk forskning iaktas tryggas den enskilda individens personliga integritet (1016/4/04*).

Det var inte förenligt med självbestämmanderätten att en fängelseläkare hade ändrat en fånges medicinering utan att på något sätt höra fången. Patientens självbestämmanderätt innebär att patienten skall ges en faktisk möjlighet att bli hörd innan en medicinering avbryts eller ändras (2557/4/04). En arbetstagares skyldighet att på förordnande av arbetsgivaren delta i bedömning av arbetsförmågan innebär ett ingrepp i in-

dividens självbestämmanderätt. Därför är kravet på en god förvaltning särskilt betydelsefullt i samband med ett sådant förordnande (3299/4/04).

Förordnande av en intressebevakare är en åtgärd som berör individens självbestämmanderätt. Förfarandet då magistraten förordnar en intressebevakare måste sålunda betraktas som ett undantag från huvudregeln enligt vilken intressebevakare skall förordnas av en domstol. Syftet är sålunda att förvaltningsmyndighetens, dvs. magistratens befogenhet att förordna intressebevakare skall begränsas till sådana ostridiga fall där rättssäkerhetssynpunkter inte kräver att ärendet behandlas i tingsrätten. Bestämmelsen om magistratens befogenhet i detta avseende måste sålunda tolkas snävt (2848/4/04* s. 178).

En hovrätt förför på ett klandervärt sätt då den från ett fängelsestraff inte avräknade ett frihetsberövande på ett år och en dag. Myndigheterna måste iaktta särskild omsorgsfullhet vid tillämpningen av bestämmelser som inverkar på den personliga friheten (3182/4/04* s. 92).

En stor del av de klagomål som kan hänföras till grundlagens 7 § gäller polisiära åtgärder som berör enskilda erersoners frihet. I klagomålen anför den antingen kritik över att polisen handlat utan stöd i lag eller över att polisen har vidtagit åtgärder i strid med den proportionalitetsprincip som framgår av lagen. I samband med inspektionerna av polisväsendet uppmärksammas ofta vikten av att grunderna för frihetsberövanden registreras. Detta sammanhänger med den av grundlagens 21 § härledda motiveringsskyldigheten som behandlas längre fram i denna berättelse.

Det fanns inte tillräckliga skäl för att en person som avlägsnats från en restaurang togs i förvar över natten, eftersom inga konkreta fakta tydde på att personen i fråga gjort sig skyldig till brott. Eftersom gripande och hållande i förvar berör kärnområdet för den personliga friheten, måste de lagstadgade förutsättningarna för sådana åtgärder tolkas snävt (2951/4/06*). Av samma orsak är det viktigt att de omständigheter som uppges till stöd för ett häktningssyrkande stämmer överens med sanningen (2556/4/04).

I ett ärende som gällde gripande av en person som misstänktes för rattfylleri konstaterades det att bevisgränsen för användningen av tvångsmedel måste bedömas noggrant samt att behovet av ett gripande och gripandets längd alltid måste bedömas också med beaktande av skälighetssynpunkter och syftet med förundersökningen (1011/4/05*). Polisen ansågs ha överskridit sin prövningsrätt i en situation där den gripna personen belades med handfängslen på grund av påstådd våldsamhet, trots att inget tydde på att personen i fråga var våldsam, samt med beaktande av att gripandet utfördes av fem polismän. Det var varken motiverat eller försvarligt att i en sådan situation använda handfängsel för att utföra tjänsteuppdraget (863/4/04*).

Den personliga integriteten innebär ett skydd t.ex. mot kroppsvisitationer samt mot medicinska och motsvarande åtgärder som genomförs med tvång.

Samtal som förs i samband med tullövervakning innebär ingrepp i den personliga friheten. Det är därför skäl att i tullagen ta in bestämmelser också om samtal som ett sätt att skaffa information i samband med tullkontroll. Tullövervakningsåtgärder skall alltid baseras på en helhetsbedömning i det enskilda fallet, och då kontrollen baseras på uppgifter om en persons tidigare förfarande är det skäl att beakta bl.a. arten och allvarligheten av det tidigare förfarandet samt om det upprepats och hur lång tid som förlutit sedan personen i fråga senast gjort sig skyldig till förfarandet (3187/4/04* s. 140).

En läkares beslut att hålla en patient fastspänd för en tid som på förhand bestämdes till fyra veckor var lagstridigt, eftersom fastspänning av en patient enligt mentalvårdslagen skall upphöra genast när åtgärden inte längre är nödvändig (1411/2/04*). Att med en observationsremiss förpassa en person till ett psykiatriskt sjukhus för observation innebär ett ingrepp i den personliga friheten och integriteten som tryggas i grundlagen. En observationsremiss får inte användas för poliklinisk bedömning av en persons mentala hälsa, utan endast i sådana fall då det sannolikt finns förutsättningar att ta in personen i fråga för vård (3500/4/04*).

Sista meningen i grundlagens 7 § 3 mom. innebär att frihetsberövade personer skall behandlas på ett sätt som bl.a. uppfyller de krav som de internationella män-

niskorättskonventionerna ställer. En särskild kategori när det gäller JO:s laglighetskontroll utgörs av de rättigheter som tillkommer personer som berövats sin frihet på grunder som i och för sig är lagliga. Varje år avgörs ett stort antal sådana ärenden. Frihetsberövade personers grundläggande rättigheter får inte begränsas utan stöd i lag.

I lagen om behandling av personer i förvar hos polisen (841/2006) föreskrivs numera på lagnivå och relativt detaljerat om rättigheterna för personer som tagits i förvar samt om förvaringsförhållandena. Lagen gäller bl.a. de rättigheter som tryggs i grundlagens 7 § 1 mom. och likaså i grundlagens 10 § om skydd för privatlivet och förtroliga meddelanden.

Under de senaste åren har JO framhållit att det från grundrättighetssynpunkt är problematiskt att man vid vissa polisinsatser har infört distansövervakning av personer som tagits i förvar. Detta innebär att övervakningen sköts med teknisk utrustning av personalen vid en polisinsättning som ligger på ett långt geografiskt avstånd från förvaringslokalen.

I sitt utlåtande med anledningen av regeringens proposition med förslag till lag om behandlingen av personer i förvar hos polisen (GrUU 21/2006 rd – RP 90/2005 rd) såg utskottet stora problem för den frihetsberövades personliga säkerhet om han eller hon låses in i en lokal som övervakas endast med teknisk utrustning. På grund av de betydande säkerhetsriskerna ansåg utskottet att en frihetsberövad person inte skall kunna låsas in i en förvaringslokal som endast övervakas på teknisk väg. I lagen togs sålunda inte in bestämmelser om distansövervakning, vilket torde betyda att sådan övervakning i praktiken är otänkbar enligt den gällande lagen.

Förbud mot behandling som kränker människovärdet

Enligt grundlagens 7 § 2 mom. får ingen dömas till döden eller 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 och förnedrande straff eller

andra behandlingsformer. Bestämmelsen är huvudsakligen av samma innehåll som artikel 3 i Europarådets människorättskonvention, enligt vilken ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. En bedömning av vad som avses med behandling som kränker människovärdet måste i viss mån baseras på de föränderliga värderingar och uppfattningar som råder i samhället, vilket innebär att tillämpningspraxis när det gäller grundlagen och människorättskonventionen varierar från tid till annan.

Betydelsen av en människovärdig behandling kan aktualiseras i många typer av situationer. Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman skall JO inspektera bl.a. fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas. Under dessa inspektioner aktualiseras ibland de krav som en människovärdig behandling uppställer.

Fängelsernas s.k. baljceller, som saknar rinnande vatten och WC, har kritiserats i flera av JO:s ställningstaganden. I sådana fall då det varit nödvändigt att placera två fångar i samma baljcell har förhållandena inte varit människovärdiga (s. 16).

En klagande som avtjänat fängelsestraff på slutet av delning kritiserade fängelset för att inte i tillräcklig utsträckning ha ordnat möjligheter att delta i arbete, utbildning eller fritidsaktiviteter. BJO konstaterade att de små möjligheterna för dem som placerats på avdelningen i fråga att delta i aktiviteter utanför cellen och umgås med andra fångar kan inverka menligt, både psykiskt och fysiskt, på fångar som avtjänar långa fängelsestraff. Om det inte finns möjligheter att ordna aktiviteter för fångarna är det skäl att följa varje fånges situation och om möjligt förkorta den tid som fången är placerad på avdelningen (3047/4/04).

3.2.3 DEN STRAFFRÄTTSLIGA LEGALITETSPRINCIPEN 8 §

En av rättsstatens grundläggande principer är att ingen får betraktas som skyldig eller dömas till ett straff för en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För brott får inte heller dömas till strängare straff än lagen föreskrev när gärningen begicks.

Bestämmelsen ger uttryck för den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Legalitetsprincipen iaktogs inte i samband med ett militärt disciplinförfarande då det av beslutet om en disciplinär tillrättavisning inte tillräckligt detaljerat framgick vilken bestämmelse klaganden ansågs ha brutit mot (3406/4/04* s. 136).

3.2.4 RÖRELSEFRIHET 9 §

I samband med grundrättighetsreformen intogs i grundlagen detaljerade bestämmelser om rörelsefriheten. Finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet har rätt att röra sig fritt inom landet och att här välja bostadsort. Var och en har också rätt att lämna landet. Till rörelsefriheten hänförs också utlänningars rätt att resa in i landet och lämna landet.

Förhållandet mellan tillståndspliktig verksamhet och en därmed sammanhängande begränsning av rörelsefriheten aktualiserades i klagomålsärenden som gällde motorbåts- och rallytävlingar. Enligt ett avgörande om motorbåtsävlingar utgör den grundläggande rätten till rörelsefrihet ett hinder för ogrundad sänkning av tillståndströskeln i en situation där det är fråga om tillämpning av sjötrafiklagens 21 § (1450/4/04 s. 216). I ett avgörande som gällde rallytävlingar konstaterades att tävlingsområdet måste avgränsas noggrannare (3329/4/04* s. 215).

Enligt JO är de i lagen om hemkommun ingående bestämmelserna som begränsar rätten att byta hemkommun inte förenliga med grundlagsbestämmelsen om rörelsefrihet. De nuvarande bestämmelserna från tar handikappade och äldre rätten att i enlighet med grundlagen själva välja hemort och flytta mellan inrättningar.

3.2.5 SKYDD FÖR PRIVATLIVET 10 §

Grundlagens 10 § tryggar rätten till privatliv. Detta skydd kompletteras av sådana närbesläktade grundläggande rättigheter som rätten till heder och hemfrid

samt skyddet för förtroliga meddelanden. I artikel 8 i Europarådets människorättskonvention jämföras uttryckligen familjelivet med privatlivet. När det är fråga om skydd för privatlivet, hemfriden och förtroliga meddelanden blir det ofta nödvändigt att göra svåra intressejämförelser, då tryggheten av andra grundläggande rättigheter, t.ex. yttrandefriheten och den därill anslutna offentlighetsprincipen samt rättegångens offentlighet, i en viss utsträckning förutsätter ingrepp i privatlivet samt röjande av omständigheter som har samband med privatlivet.

I grundlagsbestämmelsen om skydd för privatlivet nämns också skyddet för personuppgifter som ett element i skyddet för privatlivet. Bestämmelsen hänvisar till behovet att genom lagstiftning trygga individens rättssäkerhet och integritetsskydd vid hantering, registrering och användning av personuppgifter.

Hemfrid

I samband med att polisen gör husrannsakingar aktualiseras ofta frågan om huruvida myndigheternas ingrepp i hemfriden har stöd i lag.

En kriminalkommissarie kritiserades i ett ärende där polisen utan att visa upp ett skriftligt förordnande hade gjort husrannsakan på en annan plats än i den misstänktes bostad. Polisen hade också i tvångsmedelsprotokollet antecknat fel lagrum som grund för åtgärden. Huvudregeln är den att ett skriftligt förordnande om husrannsakan skall visas upp och att husrannsakan endast undantagsvis får göras utan förordnande. I det fall som avsågs i avgörandet skulle det ha varit motiverat att upprätta ett skriftligt förordnande om husrannsakan (509/4/06).

Skydd för familjelivet

I grundlagens 10 § ingår inget omnämnande om skydd för familjelivet. Det anses emellertid att familjelivet omfattas av det skydd som grundlagen ger för privatlivet. I artikel 8 i Europarådets människorättskonvention jämföras familjelivet uttryckligen med privatlivet.

I ärenden som gäller fångars rätt att ta emot familjebesök är det ofta fråga om skyddet för fångars privatliv. JO får varje år flera klagomål om saken. Det är möjligt att de problem som förekommit i samband med att oövervakade familjebesök ordnats åtminstone delvis har berott på att lagens bestämmelser om saken är generellt utformade och tolkbara. I den nya fängelselagen som trädde i kraft 1.10.2006 regleras frågan något noggrannare. I lagen föreskrivs bl.a. om grunderna för oövervakade besök.

Den bärande idén bakom nio beslut som gavs under verksamhetsåret kan framställas så att den grundläggande rätten till skydd för familjelivet innebär att fängvårdsmyndigheterna i sina åtgärder skall stödja fångarnas familjeliv. När fängelsemyndigheterna överväger beslut som gäller familjebesök bör de sålunda som en positiv omständighet beakta den betydelse som besöken har för fångarnas möjligheter att på sikt sköta sina familjeförhållanden (451/4/04, 717/4/04, 995/4/04, 1229/4/04, 1359/4/04, 1361/4/04*, 2164/4/04, 2460/4/04 och 3686/4/05 s. 117–118).

Ett fängelse kan inte i sina besöksanvisningar schematiskt ange tidpunkter för beviljande av oövervakade familjebesök och för att behandling av ansökningar om sådana. Eftersom myndigheterna genom sina åtgärder skall sträva efter att stödja fångarnas familjeliv är det skäl att inte uppställa andra än i det enskilda fallet nödvändiga begränsningar för besök av anhöriga (1857/2/04*).

Genom att ett beslut om återställande av barn verkställs effektivt efter att ett barn har förts bort, tryggas familjelivet. En förutsättning för skydd av föräldrars och barns grundläggande och mänskliga rättigheter är att beslut om återställande av barn verkställs effektivt (438/4/05 och 621/4/05). En hovrätt behandlade ett ärende som gällde återställande av barn i enlighet med Haagkonventionen om bortförande av barn i sammanlagt ca sex månader, vilket ansågs vara en alltför lång tid med tanke på skyddet för barnens familjeliv (2882/2/05*).

Det är en grundläggande och mänsklig rättighet för barn och föräldrar att inom ramen för familjelivet träffas och hålla kontakt. Om en förälder till ett barn som omhändertagits av en socialnämnd är missnöjd med

socialmyndighetens förslag om umgängesrätten, är det skäl att fatta ett förvaltningsbeslut med besvärsvanvisning om saken (3217/4/04).

Meddelandehemlighet

Meddelandehemligheten inskränks t.ex. då postförsändelser öppnas och läses eller då telefonsamtal avlyssnas och spelas in. Sådana åtgärder skall vara grundade på lag. Gränserna för meddelandehemligheten aktualiseras ofta i samband med att förundersökningsmyndigheterna utreder brott. I sådana fall kan det också väckas frågor som gäller förutsättningarna för en rättvis rättegång. De problem som förekommer i dessa avseenden har åtminstone delvis ansetts bero på att i tvångsmedelslagens och polislagens bestämmelser har ändrats i flera repriser. Av denna anledning är det inte lätt att få grepp om lagstiftningen som en helhet och tillämpningen av lagarna har försvårats.

Bestämmelserna om granskning av fångars korrespondens i fängelselagen och häktningslagen (767/2005 och 768/2005) som trädde i kraft under verksamhetsåret väckte allmän debatt om fängvårdsmyndigheternas behov att kontrollera postförsändelser som är adresserade till fångar. Den nya lagstiftningen ledde till att JO fick flera klagomål om tillämpningen av bestämmelserna. Avgörandet av klagomålen överfördes till följande år. Regeringen avlät en proposition med förslag till ändring av lagen (RP 261/2006) vilket ledde till att lagen ändrades år 2007.

I samband med en inspektion hos Tullstyrelsen och på basis av uppgifter som erhöles därefter framgick det att en tingsrätt hade beviljat teleavlyssningsstillstånd för utredning av ett grovt dopningsbrott, trots att detta inte var möjligt enligt lagen. Felet upptäcktes och korrigerades i tid så att ingen teleavlyssning hann göras, med meddelandehemligheten hade äventyrats (878/2/05*).

BJO undersökte på eget initiativ lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten. Det framgick att vissa inexaktheter i lagen är problematiska bl.a. med tanke på den i grundlagen tryggade meddelandehemligheten (891/2/05* s. 137).

I samband med ett ärende som BJO undersökte på eget initiativ framgick det att polisen hade begått fel i samband med användningen av och beslut om teletvångsmedel. Lagens och förordningens procedurmässiga och materiella bestämmelse om behandling av teleövervakningsärenden och beviljande av tillstånd hade överträtts och meddelandehemligheten hade sålunda kränkts (3068/2/04*).

Brevhemligheten aktualiserades i ett fall där en fånges brev hade öppnats. Fängelsets biträdande direktör hade läst klagandens brev trots att det framgick att brevet var riktat till Brottsföljdsverket. En fånges brevväxling med en myndighet som övervakar fängelsets verksamhet är konfidentiell och det finns sålunda inget stöd i lag för granskning eller läsning av brevväxlingen (2824/4/05 s. 117).

Skyddet av fångars korrespondens kan inskränkas endast i den mån detta är nödvändigt och inskränkningar i brevhemligheten skall tillämpas så att skyddet förverkligas i avsedd utsträckning. Om man med ledning av anteckningar på ett brev som är riktat till en fånge kan dra den slutsatsen att avsändaren kan vara ett annat juridiskt ombud för fången än en advokat (jfr justitieministeriets föreskrift som gällde vid händelseidpunkten), får brevet öppnas endast i närvaro av fången. Vid behov kan man också kontakta brevets avsändare för att utreda om det är fråga om ett sådant ombud som avses i bestämmelserna (3142/4/04 s. 120 och 3143/4/04).

Vid ett sjukhus iaktogs en sådan praxis att till patienterna riktade postkort togs i förvar varefter fångarna endast fick ljuskopior av postkortet. Syftet med denna praxis var att förhindra att i papperet absorberade narkotika smugglades in i sjukhuset. Det framgick också att en klagande medan han var intagen på en avdelning hade tvingats öppna en länsstyrelses till honom adresserade brev i närvaro av en vårdare. Eftersom patientens rätt att hålla kontakt med omvärlden inte hade begränsats på det sätt som avses i lagen och eftersom det var fråga om ett brev från en myndighet som övervakade sjukhusets verksamhet och som sålunda bör kunna öppnas utan vårdpersonalens övervakning, hade postkortet inte fått tas i förvar och öppnandet av brevet inte fått övervakas (2284/4/04*).

Skydd för privatlivet och personuppgifter

I samband med åtgärder inom hälsovården och socialvården måste patienternas integritet beaktas och liksom den omständigheten att alla som inte deltar i vården eller i vårdrelaterade uppgifter måste betraktas som utomstående.

En specialistläkare vid ett stadssjukhus handlade lagstridigt då han till klaganden överlämnade sekretessbelagda patientjournaler som gällde dennes far, utan faderns skriftliga samtycke (2374/4/04*). I ett annat fall hade en socialarbetare lämnat ut uppgifter om ett barns hälsotillstånd till barnets farmor, utan uttryckligt samtycke av barnets mor (584/4/04). En specialistläkare handlade lagstridigt då han inte på något av de sätt som avses i personuppgiftslagens 28 § 2 mom. utan dröjsmål lät klagandena ta del av uppföljningsscheman som gällde vården av deras barn (1905/4/04).

I samband med att magistraten hörde parterna hade innehållet i ett läkarutlåtande förklarats för huvudmannen i närvaro av dennes mor. Eftersom sekretessbelagda uppgifter om en persons hälsotillstånd inte utan dennes samtycke för lämnas ut ens muntligen, borde hörandet ha ordnats så att sekretessbelagda uppgifter inte röjdes för utomstående (674/4/05* s. 180).

En stads socialvårdsenhet handlade i strid med bestämmelserna om skydd för privatliv och personuppgifter genom att kräva att en studerande som fyllt 18 år skulle lämna in noggranna uppgifter om sina föräldrars inkomster och förmögenhet för behandlingen av studerandens ansökan om utkomststöd (1679/4/04).

Den myndighet som en socialmyndighet ber inkomma med uppgifter har rätt att förvissa sig om att det är fråga om sådana relevanta och nödvändiga uppgifter som avses i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. På detta sätt kan myndigheten för egen del trygga att skyddet för klientens privatliv inte kränks (1885/4/04*).

Fängvårdsmyndigheterna skall vidta åtgärder för att skydda fångarnas integritet i den utsträckning som detta med beaktande av fängelseförhållandena är möjligt.

Det kan därför inte förutsättas att en fånge på en blankett fyller i sådana sekretessbelagda uppgifter om sitt hälsotillstånd som kränker hans integritet (1880/4/05).

3.2.6 RELIGIONSFRIHET 11 §

Till religionsfriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion. Åtgärder som berör de yttre krav som en religion ställer kan i vissa fall beröra också den inre friheten att utöva religionen.

Utgivaren av en församlingstidning ansvarar för att tidningen distribueras på ett sätt som respekterar mottagarnas religiösa övertygelse. Vissa församlingar hade distribuerat sina publikationer också till andra än församlingsmedlemmar, i strid med klagandenas uttryckliga förbud (1462/4/05, 2296/4/05*, 3851/4/05*, 2071/4/06, 1953/5/06*, 1952/4/06, 2072/4/06 och 2146/4/06 s. 227).

I ett fängelse kritiserade 34 fångar organiseringen av den andliga verksamheten i fängelset. Enligt fångarnas skrivelse hade en tjänsteinnehavares bortavaro från arbetet lett till en allvarlig resursbrist i fängelsets själavård. Man var tvungen att vänta upp till två veckor att få samtala med en präst. Av utredningarna framgick att fångarna hade möjlighet att delta i gudstjänster och andliga möten i fängelset samt att de vid behov också fick samtala med fängelsepastorn. Fångarnas rätt till religionsutövning måste om möjligt ordnas på ett sådant sätt att den grundlagsenliga religionsfriheten i praktiken förverkligas i fängelset (756/4/05).

3.2.7 YTTRANDEFRIHET OCH OFFENTLIGHET 12 §

Yttrandefriheten

Till yttrandefriheten hör utöver rätten att framföra och sprida information också rätten att ta emot information utan att någon i förväg hindrar detta. Grundlagens bestämmelser om yttrandefriheten överensstämmer i stort sett med de internationella människorättskonventionerna. Det centrala syftet med bestämmelsen om

yttrandefrihet är att garantera förutsättningarna för ett demokratiskt samhälle, dvs. fri opinionsbildning, öppen offentlig debatt, fri utveckling och värdepluralism för massmedierna samt möjligheter till offentlig kritik av maktutövning. Till det allmännas skyldigheter hör att främja yttrandefriheten.

Som motivering till ingripanden i en på specialavdelning placerad fånges korrespondens anfördes anstaltsordningen och säkerheten. Fängelset hade dröjt med att överlämna brev till en fånge med motiveringen att fången hade fått tag på tidningar som han använde för att täcka över en gallervägg i sin isoleringscell. Fängelsets förfarande saknade emellertid stöd i lag. I synnerhet en fånge som hålls isolerad eller inte får träffa andra har ett särskilt stort behov att hålla kontakt med omvärlden genom brevväxling (1097/4/04). Ett fängelse hade på ett lagstridigt sätt begränsat fångarnas yttrandefrihet genom att frånta fångarna studierelaterade kurspublikationer. Det var i ärendet också fråga om en uppmaning att göra ändringar i publikationen och om fängelsets befogenhet att på förhand avtala med fångarna om publikationens innehåll (2483/4/04*).

I ett ärende som upptogs till prövning på eget initiativ konstaterades att det eventuellt var skäl att förtydliga förhållandet mellan bestämmelsen om yppandeförbud enligt förundersökningslagens 48 § och bestämmelsen om en parts tystnadsplikt enligt offentlighetslagens 23 § 2 mom. (1489/2/04).

Offentlighet

Yttrandefriheten är nära förknippad med rätten att ta del av handlingar och andra upptagningar som innehas av myndigheter. Grundlagsbestämmelsen om offentlighet för upptagningar är av inhemskt ursprung. I lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, som trädde i kraft i december 1999, framhålls betydelsen av att främja tillgången till information.

JO fick under året flera klagomål om upptagningars offentlighet, även om klaganden oftast fortfarande hade möjlighet att enligt lagen låta en behörig myndighet avgöra ärendet. I sådana fall anvisade JO i allmänhet klaganden att i första hand använda detta rättsmedel.

I många klagomål som gällde handlingsoffentlighet var det emellertid fråga om behandlingstiden för begäran om uppgifter. Enligt lagen skall myndigheterna behandla sådana ärenden "utan dröjsmål" och uppgifter ur en offentlig handling skall lämnas "så snart som möjligt", dvs. inom två veckor eller under vissa förutsättningar inom en månad från begäran. Till förvaltningens offentlighet ansluter sig också det allmänna kravet att förvaltningen skall vara öppen och serviceinriktad mot kunder som är i behov av information.

Ett sjukhus hade inte i tillräcklig utsträckning beaktat en patients rätt att anlita ombud när sjukhuset krävde att en advokat skulle visa upp en detaljerad fullmakt för en begäran om utlämnande av handlingar, trots att det inte rådde någon oklarhet om advokatens rätt att företräda patienten i ett ärende som gällde granskning av patientjournaler. Sjukhusets förfarande försvårade förverkligandet av patientens granskningsrätt på ett sätt som inte var nödvändigt med tanke på skyddet av patientens privatliv (2022/4/04*).

Inrikesministeriets polisavdelning överskred sina befogenheter, Riksåklagarämbetet handlade i strid med lagen och en av centralkriminalpolisens lokala enheter dröjde med att besvara en begäran om att få del av handlingar. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. En omsorgsfull motivering av ett beslut som gäller handlingsoffentlighet är inte en grund som berättigar till avvikelser från de i offentlighetslagen angivna tidsfristerna, eftersom den på grundlagens 21 § baserade rätten att få ett motiverat beslut innebär en motiveringsskyldighet som automatiskt måste beaktas i all myndighetsverksamhet. En sådan längre tidsfrist som avses i offentlighetslagen kan däremot vara berättigad i särskilt komplicerade ärenden som kräver noggranna motiveringar, förutsatt att beslutet fattas och att de offentliga handlingarna lämnas ut inom den nämnda tidsfristen (152/4/04* s. 97).

Offentlighetsprincipen och beslutsfattandets öppenhet innebär att kommunala organs handlingar skall hållas till påseende. Eftersom en myndighets uppfattning om tillämpningen av sekretessbestämmelserna är avgörande för vilka ärenden som offentliggörs i samband med protokoll, är det skäl att omsorgsfullt ta ställning till frågan om handlingar är offentliga respektive sekretessbelagda för att inte offentliga uppgif-

ter skall sekretessbeläggas eller sekretessbelagda uppgifter ges offentlighet i protokoll som i övrigt är offentliga (1412/4/05*).

Helsingfors universitet hade inte lämnat ut alla handlingar till klaganden i ett ansökningsärende på det sätt som klaganden önskade. Det var fråga om förverkligandet av den grundläggande rätten att få ta del av offentliga handlingar. Myndigheterna får inte lägga sig till med förfaranden som *de facto* hindrar offentligheten på något annat sätt än vad som uttryckligen föreskrivs om sekretess. Syftet är att tröskeln för myndigheternas rätt att vägra lämna ut begärda uppgifter skall vara hög. Från teknisk synpunkt kan det inte vara orimligt betungande för en myndighet att kopiera sedvanliga ansökningshandlingar, om inte handlingarnas antal är exceptionellt stort (13/4/05*).

Eftersom handlingar och andra upptagningar i en myndighets besittning är offentliga om det inte varit nödvändigt att begränsa offentligheten, måste frågan om en handling är offentlig bedömas med handlingen och myndigheten som utgångspunkt. En handlings offentlighet beror sålunda inte nödvändigtvis på om myndigheten avslutat behandlingen av ärendet och även när det är fråga om ett ärende som behandlas i många skeden skall offentlighetsfrågan i regel avgöras från fall till fall. En myndighet fick inte lämna en handlingsbegäran utan avseende på den grunden att ett ärende som gällde samma sak var anhängigt vid JO:s kansli och den som bett att få ta del av handlingen i sinom tid skulle få ett svar på sin begäran i samband med klagomålsavgörandet (3415/4/04*).

Offentligheten för handlingar i en myndighets besittning förverkligades inte då en förundersökningsmyndighet inte på begäran av en misstänkt hade tillställt denne förundersökningsmaterialet inom den i lagen angivna tiden. Den misstänktes biträde fick av åklagaren vetskap om de avslutande yttrandena i materialet först ett halvt år senare (2259/4/05*). Ett förundersökningsprotokoll hade inte tillställts en part utan obefogat dröjsmål då polisen inte på något sätt hade reagerat på den första begäran om att få handlingen och förundersökningsprotokollet lämnades ut först efter en ny begäran, över en månad efter att förundersökningen avslutats (2649/4/05*).

Det var fråga om att en församlings dröjsmål översteg de lagstadgade fristerna i fallet 3485/4/05*. Chefen för patent- och registerstyrelsens föreningsregister hade inte tillställt sökanden de handlingar som denne begärt inom den i offentlighetslagen angivna fristen (3989/4/05*).

Ett muntligt förberedelsesammanträde i ett brottmål innebär att en sådan sekretessgrund som avses i 24 § 1 mom. 3 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet upphör. Efter förberedelsesammanträdet är det inte möjligt att inskränka den grundlagsenliga offentligheten på sådana undersökningstekniska grunder som avses i det nämnda lagrummet (1497/4/05* s. 94).

Ett ledande offentligt rättsbiträde vägrade lämna upplysningar om en förenings uppdrag. Han menade att ett beslut inte kunde överklagas eftersom uppgifterna skyddades av advokatsekretessen och inte kunde hämtas ur någon enskild handling. Klaganden var inte heller part i de mål som de begärda uppgifterna avsåg. Rätten att anföra besvär till förvaltningsdomstolen i det ärende som begäran om handlingarna avsåg tillkom emellertid alla dem som bett att få informationen eller handlingen. Besvärsrätten kan inte förknippas med partsställning eller avfärdas med att det enligt en myndighets uppfattning inte är fråga om en sådan handling som avses i lagen. Den som begärt informationen eller handlingen skall i varje fall ha rätt att söka ändring. Till följd av det ledande offentliga rättsbiträdets förfarande hade besvärsrätten inte förverkligats (3385/4/04*).

Klaganden hade av kommunen fått en handling som han bett att få ta del av ca sju veckor efter att han sänt sin begäran per e-post. Begäran hade varit på det sättet individualiserad som förutsatts i offentlighetslagen och uppgifterna borde ha lämnats ut inom två veckor från begäran, eftersom det inte fanns sådana grunder i ärendet som motiverade en längre behandlingstid. Kommunen hade sålunda inte behandlat begäran inom den tid som föreskrivs i offentlighetslagen (186/4/04 s. 193).

Ett sjukvårdsdistrikt uppmärksammades på att var och en har rätt att utan dröjsmål få ta del av en offentlig myndighetshandling. Myndigheten har inte rätt att prö-

va om den låter en part ta del av en offentlig handling eller inte. Ansökningshandlingar som gäller en tjänst eller befattning är offentliga efter att sökanden har lämnat in sin ansökan till myndigheten (929/4/04*, 2124/4/04* och 562/4/05*).

3.2.8 MÖTES- OCH FÖRENINGSFRIHET 13 §

I samband med grundrättighetsreformen preciserades bestämmelserna om mötes- och föreningsfrihet. I lagen intogs en uttrycklig bestämmelse om rätten att ordna demonstrationer och om den fackliga föreningsfriheten. I samband med föreningsfriheten omnämndes också rätten att inte höra till föreningar, dvs. den s.k. negativa föreningsfriheten.

Den omständigheten att klaganden inte hörde till ett visst fackförbund kunde inte anföras som grund för att klaganden inte beviljades s.k. gropförhöjning. En TE-central som deltagit i förhandlingarna om gropförhöjningar borde sålunda ha anmält sina avvikande åsikt och överfört ärendet till förhandlingar med arbetsministeriet (2295/4/04*).

3.2.9 EGENDOMSSKYDD 15 §

I tolkningspraxis när det gäller Europeiska människorättskonventionen har tillämpats en bred prövningsskymarginal för egendomsskyddet, men detta har inte kunnat försvaga motsvarande skydd på nationell nivå. Inom vår nationella rättspraxis har egendomsskyddet av tradition haft en stark ställning.

JO prövade under året flera klagomål som gällde betalning av fordonsskatt i sådana fall då fordonet hade bytt ägare. Ett fordon beläggs med användningsförbud så snart som den föregående ägaren har lämnat skatten obetald. Den nye ägaren, som inte är skattskyldig, måste betala den föregående ägarens skatt jämte dröjsmålsränta för att få använda sitt motorfordon. Fordonsförvaltningscentralen måste eftersträva att den skattskyldige, dvs. fordonets föregående ägare betalar skatten. I detta syfte uppmanades Fordonsförvaltningscent-

ralen att effektivisera sitt påminnelseförfarande och användningen av indrivning i utsokningsväg (1515/4/04* s. 212).

I ett ärende som gällde Finansministeriet och Fordonsförvaltningscentralen konstaterades att avbrytandet och avslutandet av betalningen av lagenliga skatteåterbärningar hade förutsatt en lagändring eller ett bindande beslut av ett behörigt organ inom EU, då man beaktar motiven för lagen om fordonsskatt, transportföretagarnas egendomsskydd samt skyddet för deras motiverade förväntningar och tillit (754/4/04* s. 208).

Helsingfors stadsfullmäktiges beslut om ändring av systemet för beräkning av Hitas-maximipriser stred inte mot egendomsskyddet eftersom bostadsköparna på grund av de Hitas-bestämmelser som ingick i bostadsbolagens bolagsordningar och på grund av det Hitas-kombinationsindex som användes för bestämmandet av priserna före ändringen redan borde ha varit inställda på bl.a. att bostadens maximipris vid en vidareförsäljning var klart lägre än marknadspriset. I fråga om det till ärendet relaterade jämställdhetsproblemet, se ovan avsnittet om grundlagens 6 § (3232/4/04*, 1939/4/04, 2464/4/05, 1504/4/06 och 1558/4/04 s. 196).

En polischefs beslut att beslagta ett gevär för att trygga förverkandepåföljden i samband med en jaktförseelse var inte förenligt med lagen, eftersom ett skjutvapen som använts för brott enligt jaktlagen inte kan dömas förverkat till staten på grund av en jaktförseelse (1421/4/06*). Skjutvapenlagens uttryck "utan dröjsmål" kan inte betyda att det från ett temporärt omhändertagande av skjutvapen får pågå i tre månader till dess att ett beslut om omhändertagande fattas (2325/4/06*).

3.2.10 KULTURELLA RÄTTIGHETER 16 §

Enligt grundlagen har alla subjektiv rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Dessutom skall för var och en säkerställas lika möjligheter att oavsett medellöshet få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Till denna del är det inte fråga om en subjektiv rätt utan om det allmännas skyldighet att

för var och en skapa förutsättningar att enligt sin förmåga och sina särskilda behov skaffa sig utbildning och utveckla sig själv. I grundlagen föreskrivs också att vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad.

Grundlagen tryggar alla barns rätt till grundläggande utbildning. Också i FN:s konvention om barnets rättigheter betonas att alla barn har lika rätt att få undervisning. Det allmänna skall tillgodose denna grundläggande rättighet. I ett avgörande som gällde ett omhändertaget barns grundläggande utbildning konstaterades det att i barnskyddslagen inte särskilt anges att socialvårdmyndigheten i en kommun som omhändertagit ett barn också ansvarar för barnets grundläggande och övriga utbildning. I avsaknad av annan övervakning är det socialvårdsmyndigheten i den kommun som omhändertagit barnet som svarar för övervakningen (856/4/04).

Bestämmelserna om vård utom hemmet har sedermera preciserats genom den nya barnskyddslag som riksdagen godkände 14.2.2007. Samtidigt ändrades lagen om finansiering av undervisnings- och kulturväsendet så att en omhändertagen elevs hemkommun är skyldig att till placeringskommunen betala kostnaderna för barnets undervisning.

Grundlagsbestämmelsen om kulturella rättigheter tryggar också elevens rätt till en trygg skolmiljö. Närmare bestämmelser om saken finns i lagen om grundläggande utbildning. Det allmänna skall se till att denna rättighet förverkligas också i praktiken. BJO tog ett initiativ i fråga om mobbning i skolan. Han framställde till utbildningsstyrelsen att det vid justeringen av grunderna för läroplanerna beaktas att mobbaren också kan vara någon annan än en elev (3317/2/05).

Till den grundläggande utbildningen i den bemärkelse som avses i grundlagen hör också förskoleundervisningen. En kommun hade som alternativ till skolskjuts beslutat bevilja vårdnadshavare ekonomiskt bidrag för transport av barn till förskoleundervisning. Även om detta förfarande i och för sig var lagligt, innebär det att förverkligandet av billösa familjers barns rättigheter försvårades. För familjer som inte har tillgång till egen bil borde kommunen därför försöka ordna t.ex. taxitransport (326/4/05* s. 199).

JO ombads också ta ställning till frågan om genomförandet av universitetens nya lönesystem. Införandet och tillämpningen av lönesystemet hade inga sådana konsekvenser för vetenskapens grundlagsenliga frihet eller för universitetens självstyrelse, som skulle förut-sätta åtgärder (1122/4/05* s. 200).

3.2.11 EGET SPRÅK OCH EGEN KULTUR 17 §

I grundlagen tryggas dels finskans och svensks jämlika ställning som landets nationalspråk och dels samernas, romernas och andra befolkningsgruppers språkliga och kulturella rättigheter. I självstyrelselagen för Åland föreskrivs om de språkliga rättigheter-na i landskapet Åland.

Finland har också godkänt Europarådets stadga om regionala språk och minoritetsspråk samt ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (se även avsnittet Händelser som berört de mänskliga rättigheter på s. 36).

De språkliga rättigheterna har beröringspunkter med flera andra grundläggande rättigheter, framförallt med jämlikheten, yttrandefriheten, rätten till utbildning, näringsfriheten samt med rätten till rättvis rättegång och god förvaltning. I samband med grundrättighetsreformen utsträcktes skyldigheten att tillgodose landets finsk- och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov på enahanda grunder till att gälla "det allmänna" över lag, inte endast staten. I och med den pågående strukturomvandlingen och privatiseringsutvecklingen kommer denna utvidgning att få en större betydelse.

Inom laglighetskontrollen har det i samband med de språkliga rättigheterna framhållits att det är fråga om en faktisk och inte endast formell jämlikhet mellan språkgrupperna. I flera avgöranden har det varit fråga om att myndigheternas behandling av ärenden har dragit ut på tiden eller annars försvårats till följd av att sökanden använt svenska.

De språkliga rättigheterna förverkligades inte fullt ut i Vasa hovrätt eftersom målens behandlingstider påver-

kades av rättegångsspråket (1538/4/04* s. 202). Det tog längre tid att rätta till fel och brister i utskökningsväsendets datasystem när det gällde svenskspråkiga utskrifter än när det gällde finskspråkiga utskrifter. Därför hade finskspråkiga och svenskspråkiga gäldenärer inte jämlika möjligheter att göra upp i godo och betala sin skuld (2032/4/04* s. 130).

Patientförsäkringscentralen anlitar i regel utomstående advokater för mål som behandlas på svenska, vilket innebär att en svenskspråkig kändare som förlorar sitt mål kan få betala dryga rättegångskostnader. Käranden i ett patientskademål kan sålunda i praktiken bli tvungen att avstå från sina språkliga rättigheter och väcka talan på ett språk som inte är hans modersmål. Språkvalet påverkas sålunda av ovidkommande hänsyn, vilket innebär att kärandens grundläggande språkliga rättigheter inte förverkligas fullt ut (2938/4/04* s. 163).

I fyra avgöranden som gällde krav på språkkunskaper inom polisförvaltningen ansåg BJO det vara viktigt att polismän klarar av att arbeta på båda nationalspråken och att var och en har en faktisk möjlighet att använda sitt eget språk i kontakt med polisen (2318/4/04* s. 203).

Av bestämmelserna om språkliga rättigheter i grundlagen, språklagen och självstyrelselagen för Åland följer att Kriminalvårdsväsendets tvåspråkiga regionbyrå skulle upprätta en sådan verkställighetsplan för ett ungdomsstraff på svenska, som den på begäran upprättat för en enspråkigt svensk statsmyndighet i landskapet Åland (2939/4/05*).

I samband med en inspektion i landskapet Åland väcktes frågan om statsmyndigheterna iakttar självstyrelselagen för Åland när det gäller skriftväxlingsspråket mellan statens och landskapets myndigheter (2789/3/06). JO beslöt på eget initiativ undersöka ärendet.

Den omständigheten att personalen vid Nylands brigad behärskar finska berättigar inte Huvudstaben att använda finska som korrespondensspråk eftersom syftet med språklagen, som konkretiserar de språkliga rättigheter som föreskrivs i grundlagen, är att för enspråkigt svenskspråkiga myndigheter som Nylands brigad trygga vissa språkliga rättigheter när det gäller korrespondensen mellan myndigheter. I sådana fall då för-

valtningsinterna föreskrifter och anvisningar indirekt har betydelse för individens grundläggande rättigheter, måste bestämmelserna och anvisningarna finnas på båda nationalspråken (2876/2/04* s. 201).

Ett privat sjukhus skötte ett offentligt uppdrag när det sålda tjänster till ett sjukvårdsdistrikt. Av denna anledning borde verksamheten ha ordnats i enlighet med de bestämmelser om språkliga rättigheter som ingår i grundlagen, lagen om patientens ställning och rättigheter och lagen om specialiserad sjukvård, så att de språkliga rättigheterna skulle ha tillgodosetts på samma sätt som om klaganden hade fått vård vid en av sjukvårdsdistriktets enheter (3882/4/05 s. 163).

3.2.12 NÄRINGSFRIHET OCH RÄTT TILL ARBETE 18 §

I samband med grundrättighetsreformen tryggades vars och ens rätt att i enlighet med lag skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Utgångspunkten är principen om fri företagsamhet och över huvud taget individens egen aktivitet att skaffa sig sin försörjning. Det allmänna har likväl skyldighet att trygga och främja dessa grundläggande rättigheter. Genom grundlagsbestämmelsen åläggs det allmänna dessutom att sörja för skyddet av arbetskraften. Bestämmelsen är av betydelse framförallt när det gäller arbetarskyddet och därtill ansluten verksamhet.

Under verksamhetsåret uppmärksammades vissa myndighetsförfaranden som har en indirekt betydelse för verkligandet av näringsfriheten som tryggas i grundlagen. I ett ärende som gällde beviljande av taxitillstånd konstaterades det att ett offentligt ansökningsförfarande var det bästa sättet att för alla sökande trygga jämlika möjligheter att få ett taxitillstånd. Samtidigt skulle ett offentligt ansökningsförfarande öka myndighetsverksamhetens öppenhet och därmed förtroendet för förvaltningen (1156/4/05*). I ett annat avgörande ansågs en två och ett halvt års behandlingstid för en tillståndsansökan som gällde privata hälsovårdstjänster vara oskäligt lång (2281/2/04*).

3.2.13 SOCIAL TRYGGHET 19 §

I grundlagens 19 § tryggas de grundläggande sociala rättigheterna. Alla har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv. I de sociala risksituationer som nämns särskilt garanteras dessutom rätten till grundläggande försörjning enligt vad som föreskrivs i lag. Det allmänna skall också enligt vad som föreskrivs i lag tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. I paragrafen nämns uttryckligen också det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa och trygga barnens välfärd och individuella uppväxt samt vars och ens rätt till bostad.

En stor del av de klagomål som kommer in till JO gäller social- och hälsovårdsmyndigheterna. Bestämmelserna om de grundläggande sociala rättigheterna har därför en central betydelse i JO:s arbete. Grundrättighetsreformen har inneburit nya prioriteringar när det gäller laglighetskontrollen av den sociala tryggheten. Tidigare gällde det i stor utsträckning att ta ställning till myndigheternas förfarande. Eftersom de nya bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna innebär att det allmänna åläggs förpliktelser också i fråga om den materiella sociala tryggheten, kan laglighetskontrollens ställningstaganden också gälla den sociala trygghetens materiella innehåll.

Oundgänglig försörjning och omsorg

Utkomststödet är en viktig ekonomisk förmån som tryggar rätten till grundlagsenlig oundgänglig försörjning. En förutsättning för denna grundläggande rättighet är att stödansökningar behandlas utan dröjsmål. I JO:s praxis har det ansetts att en ansökan om utkomststöd skall börja behandlas inom en vecka för att behandlingen skall anses ske utan dröjsmål. Avgöranden som gäller behandlingstider refereras i socialvårdsavsnittet på s. 145.

En allmän princip som styr myndigheternas verksamhet är att lagarna skall tolkas på ett sätt som tar hänsyn till de grundläggande rättigheterna. En förutsätt-

ning för att den grundläggande försörjningen enligt grundlagen skall kunna tryggas är att förutsättningar för att sänka utkomststödets grunddel tolkas snävt (149/4/04 s. 149). JO ansåg det också vara problematiskt att en sökande flera gånger hade fått vänta på stödet till följd av att socialväsendet inte tillämpat lagen om utkomststöd i enlighet med vederfagen rättspraxis (3480/4/04).

Grundläggande försörjning

Enligt grundlagens 19 § 2 mom. garanteras var och en rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och vid förlust av en försörjare. Dessa förmåner tillhandahålls närmast av socialförsäkringssystemet. När det gäller förmåner som hör till den grundläggande tryggheten intar Folkpensionsanstalten (Fpa) en central ställning.

I JO:s praxis har det ansetts att en förutsättning för förverkligandet av de grundläggande rättigheterna är att ansökningar som gäller grundläggande trygghet behandlas utan dröjsmål. I socialförsäkringsavsnittet refereras avgöranden som gäller behandlingstider på s. 182.

Tillräckliga social- och hälsovårdstjänster

Enligt grundlagen skall det allmänna tillförsäkra var och en tillräckliga social- hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Det allmänna skall också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen av barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt.

Under verksamhetsåret överlämnade JO till riksdagen den särskilda berättelsen "Barn, familjevåld och myndigheternas ansvar". I berättelsen uppmärksammas myndigheternas skyldighet att aktivt värna om barns trygghet och integritet. Berättelsen refereras i avsnittet om barns rättigheter på s. 171.

Myndigheternas skyldighet att aktivt trygga barns rättigheter framhölls under året också i avgöranden som gällde övervakning av omhändertagna barn och vård utom hemmet. JO ansåg att det är socialnämnden eller motsvarande organ i den kommun som placerat ett barn som skall övervaka att barnets rätt till hälso- och sjukvårdstjänster samt grundläggande utbildning tillgodoses (856/4/04).

Enligt ett annat beslut skall tillsynsmyndigheterna utan dröjsmål och grundligt undersöka alla fall där personen i ett familjehem utsätter barn för fysisk eller psykisk aga (1892/4/04).

I ett fall fortsatte mobbningen av ett barn i en barnskyddsanstalt trots att personalen inte hade försummat sin övervakningsskyldighet. Den kommun som placerat barnet och anstaltens personal är emellertid ansvariga för ett omhändertaget barns säkerhet och de är skyldiga att vidta åtgärder för att rätta till situationen (495/4/04 och 2040/4/04).

I ett ärende som gällde försenad uppbörd av underhållsbidrag framhöll JO att det allmänna skall stödja familjer och andra som svarar för omsorgen av barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Bestämmelsen är baserad på konventionen om barnets rättigheter. I konventionens artikel 27.4 konstateras att konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa indrivning av underhåll för barnet från föräldrar eller andra som har ekonomiskt ansvar för barnet, både inom konventionsstaten och från utlandet (1137/4/04* s. 130).

JO:s ställningstaganden har under de senaste åren ofta gällt kommunens skyldighet att ordna hälso- och sjukvård. Det har dels varit fråga om omfattningen av denna skyldighet och dels om att ordna tjänsterna inom en rimlig tid. I ett ärende som gällde mentalvårdstjänster konstaterades det att en kötid på 11 veckor till en mentalvårdsbyrås mottagning för icke-akuta fall var oskäligt lång (2060/4/06).

I den särskilda berättelsen "Barn, familjevåld och myndigheternas ansvar" (B 1/2006*) framhålls att barn och ungdomar har rätt att inom rimlig tid komma till psykiatrisk undersökning och vård. Under verksamhetsåret behandlades åter ett ärende som gällde ordnan-

de av tandvård samt utfärdande av sjuk- och körkortsintryg inom ramen för kommunal primärhälsovård. Dessa avgöranden refereras i avsnittet om hälso- och sjukvård på s. 158.

3.2.14 ANSVAR FÖR MILJÖN 20 §

En livskraftig miljö är en förutsättning för att nästa alla andra grundläggande rättigheter skall kunna förverkligas. Rätten till en sund miljö kan numera anses vara en internationell mänsklig rättighet. I samband med grundrättighetsreformen fogades till förteckningen över grundläggande rättigheter en särskild bestämmelse om saken. Bestämmelsen består av två element. För det första konstateras att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. För det andra föreskrivs att det allmänna skall verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

I verksamhetsårets avgöranden betonas den grundlagsenliga förpliktelsen att trygga medborgarnas möjligheter att påverka beslut i miljöärenden. I samband med behandlingen av ett ärende om tillstånd att ordna en motorbåtstävling är det enligt förvaltningslagen möjligt att bereda dem som berörs av miljöolägenheter tillfälle att framföra sin åsikt. Detta är ett sätt att i enlighet med grundlagen främja medborgarnas möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön (1450/4/04 s.216).

Samma princip betonades i ett ärende som gällde byggande av ett lager för flytgas. Enligt avgörandet borde tiden mellan informationen och behandlingen av ärendet ha varit klart längre än vad som var fallet. Stadens invånare skulle då haft bättre möjligheter att faktiskt påverka beslutet och framföra sin åsikt om saken (1709/4/04* s.215).

I det ovan nämnda ärendet som gällde motorbåtstävlingar konstaterades också att det i grundlagens använda begreppet "en sund miljö" inbegriper vissa trivselfaktorer. Samma konstaterande gjordes i ett ärende som gällde en nöjespark i Mariehamn (1992/4/04*).

3.2.15 RÄTTSSKYDD 21 §

Med rättsskydd avses i detta sammanhang närmast processuella grundläggande och mänskliga rättigheter, dvs. det s.k. processuella rättsskyddet. Det är fråga om att myndigheterna skall iakttä ett korrekt och rättvist förfarande. Rättsskyddet i samband med myndigheternas förfaranden utgör av tradition ett kärnområde inom laglighetskontrollen. Frågor som gäller en god förvaltning och rättvis rättegång hör till dem som oftast har behandlats av JO.

I grundlagens 21 § föreskrivs om rättsskyddet. Paragrafen gäller straffprocessen, civilprocessen och förvaltningsprocessen samt förvaltningsförfarandet över lag. En internationell jämförelse visar att det är relativt sällsynt att det processuella rättsskyddet ses som en grundrättighetsfråga. Också Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – som inte ännu är rättsligt bindande för medlemsstaterna – innehåller en bestämmelse om god förvaltning.

Kravet på en god förvaltning kan i sista hand härledas från grundlagen och från bestämmelser på lagnivå (Europeiska människorättskonventionens artikel 6 gäller endast domstolar samt med domstolar jämförbara myndigheter, men inte förvaltningsmyndigheter). Genom förvaltningslagens bestämmelser om grunderna för en god förvaltning och genom förvaltningslagens procedurbestämmelser förverkligas det grundlagsenliga uppdraget att på lagnivå fastställa de kvalitativa kraven på en god förvaltning. Också t.ex. fängelselagen som trädde i kraft 1.10.2006 innehåller flera bestämmelser som hänför sig till grundlagens 21 §.

När det är fråga om domstolarnas – såväl de allmänna domstolarnas som förvaltningsdomstolarnas – förfaranden baseras rättsskyddskraven dels på processlagstiftningen och dels fortfarande i stor utsträckning också på grundlagens bestämmelser och på människorättskonventionerna.

Inom det finländska systemet hör det till en tjänstemans med straffhot förenade allmänna skyldigheter att iakttä principerna för en god förvaltning till den del som de framgår av de "bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning" (strafflagens 40 kap

7–10 §). Straffhotet gäller inte avvikelse från principen om en god förvaltning i det fall att gärningen "är ringa bedömd som en helhet". Inom denna icke-kriminaliserade gråzon har JO:s laglighetskontroll en särskild betydelse. JO:s övervakning gäller dessutom också offentliga uppgifter som sköts av organ vilkas anställda inte arbetar under tjänsteansvar.

I det följande behandlas vissa sådana delområden av en rättvis rättegång och en god förvaltning som ofta aktualiseras i JO:s verksamhet. Till följd av det stora antalet avgöranden utsträcks granskningen inte till alla de avgöranden som under verksamhetsåret har berört grundläggande och mänskliga rättigheter. I framställningen granskas samtidigt de till en rättvis rättegång anslutna kraven på grundläggande och mänskliga rättigheter samt kriterierna för en god förvaltning.

Rådgivnings- och serviceskyldighet

Ett särskilt tema för övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna under verksamhetsåret var rådgivnings- och serviceskyldigheten inom olika förvaltningsområden. Under inspektionerna och i samband med att JO behandlade ärenden på eget initiativ uppmärksammades framförallt frågan om hur myndigheterna ordnat rådgivningen samt dess innehåll.

Frågor som granskades var i vilken utsträckning rådgivning kunde fås på svenska och på andra språk än nationalspråken, att rådgivningen var gratis, specialgruppers ställning med avseende på rådgivningen, ordnandet av elektronisk kommunikation, myndigheternas tillgång till gemensamma servicepunkter samt frågan om alla tjänstemän gav råd eller om rådgivningsuppgiften hade delegerats till vissa tjänstemän.

Innehållsmässigt kan det t.ex. granskas vilken typ av ärenden rådgivningen avser, såsom sakinnehållet i vissa bestämmelser eller hur ärenden inleds och överklagas, hur rådgivningen sker i situationer där någon har bett om att få ta del av handlingar i enlighet med offentlighetslagen, i vilken utsträckning rådgivningen sker i samband med information av mera allmän karaktär och hur rådgivningen sker i ärenden av konfidentiell karaktär (t.ex. i avgörandet HFD:2003:21 basera-

des skyddet av förtroliga uppgifter vid beskattningen på en muntlig anvisning som den skattskyldige fått av skattemyndigheten).

Vid rådgivning av det slag som en god förvaltning förutsätter är det inte fråga om att ge advokatråd utan närmast om att upplysa medborgarna om vilka rättigheter och skyldigheter de har och hur de skall gå till väga för att inleda ärenden och få sina yrkanden prövade. En myndighet skall också sträva efter att på eget initiativ rätta till kundernas eventuella missuppfattningar.

Till en god förvaltning hör dessutom att informera om innehållet i nya lagar och bestämmelser samt över huvud taget om den centrala lagstiftningen inom respektive förvaltningsområde. Det är å andra sidan viktigt att i samband med rådgivningen komma ihåg kravet att myndigheterna skall vara opartiska. Också särdragen i enskilda fall måste alltid beaktas. Rådgivningen skall vara tydlig och begriplig. JO har upprepade gånger framhållit dessa synpunkter i sina ställningstaganden.

På grund av BJO:s tidigare beslut ändrade Skattestyrelsen och Fordonsförvaltningscentralen prissättningen på sina servicenummer så att kunderna hädanefter endast behöver betala grundavgiften för samtalet. Flera andra myndigheter ändrade på eget initiativ sin telefonservice på motsvarande sätt. Ärendet var visserligen fortfarande aktuellt i form av ett klagomålsavgörande. Enligt avgörandet skulle en kommun tillhandahålla gratis telefonrådgivning så att kunderna inte behövde betala ett högre pris än det normala samtalspriset från en tråd- eller mobiltelefonanslutning till ett vanligt telefonnummer (1933/4/05* s. 194). En från rådgivnings- och serviceskyldighetens synpunkt positiv sak under verksamhetsåret var det beslut om att fortsättningsvis tillhandahålla riksomfattande rätts-hjälpservice som fattades inom justitieministeriets förvaltningsområde.

I 8 och 23 § i förvaltningslagen som trädde i kraft 1.1.2004 föreskrivs om myndigheternas skyldighet att utan obefogat dröjsmål besvara sakliga brev och förfrågningar. Tidigare framgick dessa krav av grundlagens 21 §. Det är förenligt med god förvaltning att en myndighet besvarar inkomna brev skriftligen (2462/2/04 s. 131). Det var en tolkningsfråga om en

klagandes brev till magistraten kunde betraktas som en klagoskrivelse enligt förvaltningslagen. I den tolkbara situationen skulle det ha varit bättre att behandla skrivelsen som en klagan och ge ett skriftligt beslut i ärendet (2995/4/04*).

Det strider mot offentlighetslagens uttryckliga procedurbestämmelser att inte över huvud taget reagera på en begäran om att få ta del av en handling. Förfarandet är inte heller förenligt med en god förvaltning (3415/4/04*). Om en myndighet försummar att kontakta en kund kan detta också leda till att behandlingen av ärendet drar ut på tiden (3464/4/05*). I ett fall hade social- och hälsovårdsministeriets hälsoavdelning besvarat klagandens 7.11.2002 avsända brev först 3.3.2006 (1652/4/04).

Tullstyrelsens anvisningar om beskattning av alkoholdrycker som beställs via internet var så tolkbara att köparna med fog kunde få den uppfattningen att de genom att betala accis fick varorna i sin besittning (3525/4/04* s. 140). En myndighet skall i enlighet med rådgivnings- och serviceprinciperna klargöra för en kund varför det inte är möjligt att behandla kundens yrkanden på det sätt som denne önskar (1730/4/05 s. 174).

När Skattestyrelsen konstaterade att ett beslut med anledning av en förvaltningsklagan inte var överklagbart borde den till beslutet ha fogat ett besked om att så var fallet samt en hänvisning till den tillämpliga bestämmelsen. Rådgivningsskyldigheten skulle också ha inneburit att kunden upplystes om andra rättsmedel som stod till hans förfogande (1458/4/04 s. 206). Av anvisningarna om rättelseyrkande borde det ha framgått att ändring skulle sökas hos examensnämnden och inte hos prefekten. Studerandena skulle inom ramen för handledningen och rådgivningen upplysas om förfarandet för sökande av ändring samt om preskriptionstiden för studier som räknades till godo (1309/4/05).

Ett försäkringsbolags ersättningschef hade försummat sina skyldigheter i enlighet med serviceprincipen då han inte besvarat telefonmeddelanden och en skriftlig förfrågan. För bolaget framhölls också att en sökande har rätt att få veta namnet på den sakkunnigläkare som behandlat sökandens ärende (1508/4/05). Ett

försäkringsbolag hade i ett trafikförsäkringsärende inte gett en sökande korrekt information om behandlingskedena (3563/4/04*).

En person som ansökte om utkomststöd borde ha anvisats att undvika ett förfarande som kunde leda till att hans inkomster beaktades två gånger och sålunda till ett för honom oförmånligt slutresultat (2116/4/04). Det fanns inga klara och enhetliga anvisningar om rådgivningen till kunder inom socialväsendet i fall där det var fråga om betalning av lagerhyra med utkomststöd och om placering av varor i lagret (2251/4/05).

Till följd av en brist i utsökningens datasystem hade som svar på en utredningsbegäran sänts endast statens indrivningskvitton. Förfarandet uppfyllde inte det öppenhetskrav som enligt utsökningens lag sammanhänger med serviceprincipen (1612/4/05* s. 131). Även om det redan i den betalningsuppsmaning som sänts till gäldenären med meddelandet om utsökningen nämdes att kreditupplysningsbolaget skulle informeras som betalningsstörningen, borde gäldenären ytterligare ha påmints om saken i samband med att man uttryckligen hade diskuterat möjligheterna att betala skulderna och konstatera gäldenärens medellöshet (1882/4/05 s. 131).

En polischef borde ha anvisat klaganden att hos domstol yrka på upphävande av ett beslag eller att framställa yrkandet till åklagaren, till vilken beslutanderätten i tvångsmedelsärendet hade överförts i och med att ärendet åtalsprövades (1421/4/06*).

En familje- och uppfostringsrådgivning borde redan i samband med att ett barns terapibehov övervägdes ha upplyst barnets föräldrar om att endast barnets närmaste vårdnadshavare fick delta i en föräldragrupp som inrättats i samband med en terapigrupp för barn (1007/4/04). En kommuns skolhälsovård borde ha informerat skolelevernas vårdnadshavare om hur skolhälsovården ordnats medan skolhälsovårdaren hade förhinder att sköta uppgifter (3704/4/05*).

Genom adekvat rådgivning skulle en förälder som hade bett en skoldirektör om att få ta del av en handling kunnat anvisas att framställa sin begäran på det sätt som föreskrivs i offentlighetslagen. I enlighet med serviceprincipen skulle också skoldirektören och rektorn

gemensamt ha kunnat utreda vad föräldern avsåg med sin begäran (1148/4/04*).

En stadsstyrelse hade inte rätt att på yrkande av klagandena göra lönejusteringar. Klagandena som bett stadsstyrelsen om en utredning kunde ändå ha getts en skriftlig utredning om vilka åtgärder klagandenas skrivelse hade lett till och på vilka grunder skrivelsen inte hade kunnat behandlas på det sätt som klagandena krävde. Klagandena borde också ha getts anvisningar om de rättsmedel som de hade till sitt förfogande (1722/4/05).

En länsstyrelses social- och hälsovårdsavdelning hade i samband med behandlingen av ett klagomålsärende försummat att senast det datum som angavs i ett serviceåtagande meddela att behandlingen drog ut på tiden och orsakerna till detta (2454/4/04*). Serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten skulle ha förutsatt att arbetstagarna vid en hälsovårdscentral hade instruerats om en ny centraliserad beslutsprocess för beviljande av betalningsförbindelser och om de av hälsovårdsnämnden godkända principerna för beviljande av betalningsförbindelser (681/4/05 s. 162). En person som bad att få ta del av patientjournaler borde ha getts råd om det lagstadgade förfarandet, t.ex. om inhämtande av patientens samtycke och om att det krävdes en motiverad skriftlig ansökan för att få ta del av uppgifter om en avliden patient (2472/4/04).

Patienter inom långvården hade inte informerats om att den service som en hälsocentral beviljat kan kompletteras med färdtjänster i enlighet med handikappservicelagen. Stadens socialverk och hälsocentralen uppmärksammades på vikten av samarbete när det gäller rådgivning om sociala förmåner (3248/4/04*). En broschyr som delades ut till patienterna vid ett psykiatriskt sjukhus borde innehålla information också om begränsningar i patienternas självbestämmanderätt under vårdtiden samt om patienternas möjlighet att klaga över sådana åtgärder (2795/3/06).

I samband med verksamhetsårets inspektioner behandlades dessutom ärenden som gällde rådgivning och handledning som följer. Vissa omständigheter som framkommit om fångmottagningen vid Vanda fängelse tydde på att rådgivningen och informationen i praktiken var otillräckliga (1824/3/06). Vid inspektio-

nen av Tavastehus fängelse och fångsjukhus framgick det att framförallt utländska fångar hade begränsade möjligheter att få information om fängelseförhållandena och om fångarnas rättigheter och skyldigheter. De skriftliga anvisningarna för nyanlända fångar fanns att få endast på finska, vilket innebar att utländska fångar fick information om fängelset närmast muntligen i samband med ankomstintervjun, där en tolk vid behov var närvarande. BJO ansåg att situationen var otillfredsställande från utländska fångars synpunkt (1502/3/06). Brottsförhållanden inkom med en utredning och ett yttrande om situationen vid olika fångelser efter att BJO beslutat undersöka saken på eget initiativ (2845/2/06).

Vid en inspektion hos Kommunernas pensionsförsäkring tillhandahölls utförlig information om hur en försäkrad kan få information om sina anställningsförhållanden och om sin pension via nätet, per telefon, skriftligen eller genom att personligen besöka kundbetjäningen. Telefonsamtal kan i allmänhet besvaras omedelbart och kunderna betjänas på flera språk. Telefonbetjäningen blir avgiftsfri efter att BJO år 2005 uppmärksammade en annan myndighet på saken i ett liknande ärende. Kommunernas pensionsförsäkring undersöker dessutom kundbelåtenheten på olika sätt. Inga egentliga problem har framkommit i fråga om tillitsskyddet, på grund av det i skriftliga förhandsbesked alltid anges att de baserar sig på den information som föreligger vid tidpunkten för beskedet (1230/3/06).

Enligt utskökningsenheten vid justministeriets justitieförvaltningsavdelning leder sammanslagningen av utskökningsdistrikten inte till försämrade tillgångar på utskökningsstjänster. Frågan om s.k. gemensamma verksamhetspunkter hade diskuterats. Merparten av kontakterna mellan utskökningsmyndigheterna och parterna sker per telefon. Vidare diskuterades frågan om ministerierna och exekutionsverken kan uppbära avgifter för telefonservice. T.ex. frågan om tidsbestämda utskökningsgrunder är i viss mån problematisk från materiell synpunkt (1752/3/06).

Samtliga anställda vid Fpa:s Mariehamnskontor hade fått utbildning i kundbetjäning. Ålandsdistriktet kommer att anslutas till Fpa:s centraliserade system för telefonrådgivning. Bland dem som bor på Åland är över 50 nationaliteter representerade. Personer med ut-

ländsk bakgrund utträttar i allmänhet sina ärenden på engelska. I genomsnitt en kund i veckan är finskspråkig. På Fpa:s Mariehamnskontor hade man beaktat framkomligheten för rörelsehindrade (2794/3/06).

Rådgivningsuppgifterna vid Nylands TE-centrals arbetskraftsavdelning har koncentrerats framförallt till utkomstskyddsombudet, som ger rådgivning och handledning både till enskilda kunder och till arbetskraftsbyråer. Rådgivningen gäller framförallt innehålllet i och tillämpningen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa (2090/3/06). Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Etera berättade att bolaget gjort en kraftig satsning på rådgivning till sina kunder. Rådgivningen sysselsätter närmare 20 personer. Etera har inlett en undersökning av kostnaderna för telefonservicen. Bland sina anställda har bolaget svenskspråkiga pensionshandläggare. Etera har i praktiken inte haft några språkproblem med sin kundbetjäning (3827/3/06).

Vid Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt spelar den elektroniska kommunikationen en allt viktigare roll. Anstaltens ombudsorganisation har förnyats. Ombudens viktigaste uppgift är att ge råd till kunderna antingen per telefon, vid (över 300) fasta kontor eller elektroniskt. Sedan början av år 2006 erbjuds nyetablerade företagare möjlighet att få besök av ett ombud. En betydande andel av kunderna är svenskspråkiga och försäkringsanstalten har sju ombud med svenska som modersmål. Bland avbytarna finns ett antal personer som talar estniska eller ryska (1231/3/06).

Under inspektionen av Nödcentralverkets nödcentralsenhet och Satakunta nödcentral framgick det att merparten av ärendena klaras av med centralens anvisningar och rådgivning och att endast ca hälften av samtalerna leder till att en enhet larmas. Genom sin mediaservice ger nödcentralerna allmän information om larmen (3679/3/06).

Rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel

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.

När det är fråga om en persons rättigheter och skyldigheter skall ärendet behandlas uttryckligen av en domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Artikel 6 i Europarådets människorättskonvention tryggar på motsvarande sätt envars rätt till rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol när det gäller att pröva hans rättigheter och skyldigheter eller anklagelser mot honom för brott. Enligt grundlagens 21 § 2 mom. skall rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång tryggas genom lag. Artiklarna 6 och 13 i Europarådets människorättskonvention samt artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet förutsätter att det finns tillgång till rättsmedel som är effektiva både från rättslig synpunkt och *de facto*.

Särskilt med tanke på en rättvis rättegång men också med tanke på en god förvaltning kan det dessutom förutsättas att det allmänna inte endast konstaterar att ett fel har begåtts utan också på ett eller annat sätt kompenserar den olägenhet som orsakats av en rättskränkning. När det gäller rättegångsförfarandet föreskrivs i artikel 13 i Europarådets människorättskonvention om alternativa rättsmedel. JO kan inte ingripa i domstolars avgöranden och sålunda inte heller påverka det sätt på vilket kompensation ges. Immateriell skada som orsakats av obefogade dröjsmål under en straffprocess kan i vissa fall ersättas medan rättegångsförfarandet pågår (se HD 2005:73 och 2006:11).

I fråga om annan förvaltning har JO Paunio gjort en framställning om att det tas till övervägande om JO borde ha rätt att rekommendera kompensation för skador eller olägenheter som orsakats av myndigheter (se JO Paunios inledande artikel i justitieombudsmannens berättelse för år 2005, s. 11–14).

Typiskt för detta sakområde är att det är fråga om överklagbara avgöranden eller om tillämpning av besvärsförbud. Båda omständigheterna har betydelse för om en person över huvud taget kan få sitt ärende behandlat av en domstol eller en annan myndighet. Med tanke på rättsmedlens effektivitet är det också viktigt att myndigheten ger besvärсанvisningar eller åtminstone tillräckliga uppgifter för att en part skall kunna utnyttja sin rätt att söka ändring. För att rätten att söka ändring skall kunna utnyttjas är det dessutom viktigt att avgörandet är motiverat.

I ett fall hade högsta förvaltningsdomstolen med en administrativ skrivelse återförvisat klagandens ansökan om undanröjande av försäkringsdomstolens beslut, utan att fatta beslut om att förkasta ansökan eller avvisa ärendet utan prövning. Högsta förvaltningsdomstolen hade gjort en felaktig bedömning av sin behörighet och skrivelsen var sålunda vilseledande till sitt sakinnehåll (1768/4/04).

Rättsskyddet för en person som framställt ett rättelseyrkande med anledning av en socialarbetares beslut förutsätter att ett fall som är i något avseende tolkbart behandlas som ett rättelseyrkande och inte endast besvaras med ett brev. På grundval av behandlingen var det också oklart om det var fråga om ett bindande, överklagbart beslut (390/4/05 s. 149). Socialväsendet hade inte avgjort skriftliga dagvårdsansökningar genom skriftliga, motiverade beslut jämte besväransvisning (1060/4/05).

Om det råder den minsta oklarhet om huruvida vårdplanen för ett omhändertaget barn innebär att samförstånd uppnåtts i fråga om umgängesrätten, borde myndigheten alltid underrätta en part om rätten att få ett beslut om begränsning av rätten att hålla kontakt med barnet (3002/4/04). Om en förälder till ett barn som omhändertagits av socialnämnden är missnöjd med socialmyndighetens förslag om umgängesrätten, är det skäl att ge ett förvaltningsbeslut jämte besväransvisning om saken (3217/4/04). Med anledning av en ansökan om stöd för närståendevård hade inte fattats ett överklagbart beslut utan ansökan hade på myndighetens initiativ alltid överförts till följande år (2992/4/04 s. 153). En chef för äldreomsorgen hade avslagit en ansökan om betalningsförbindelse för serviceboende enligt socialvårdslagen, utan att till beslutet foga besväransvisning (1922/4/04*).

En myndighets negativa förvaltningsbeslut på en begäran om att få ta del av handlingar får inte sådan rättskraft att en myndighet inte kan ompröva ärendet till följd av en ny ansökan och därtill fogad utredning. Sjukhuset borde ha behandlat ansökningar som gällde samma sak och med anledning av dem ge överklagbara beslut i sakfrågan (2609/4/04*). Ett disciplinärt beslut skall ges i skriftlig form utan att fången behöver be om det. Ett muntligt meddelande om beslutet innebär att fången inte kan överväga att överklaga

beslutet på grund av att han inte fått se hur beslutet motiverats (2743/4/04* s. 121).

Det är inte alltid fråga om att det föreligger egentliga hinder för att få ett ärende upptaget till behandling hos en myndighet eller domstol. Däremot kan en myndighet utan giltig orsak fördröja inledandet av ett ärende eller vidtagandet av åtgärder som förutsätts i ärendet. Fpa hade försummat att överföra ett besvärssärende som gällde arbetsmarknadsstöd till arbetslöshetsnämnden (1578/4/05* s. 189). Tingsrättsbehandlingen av en brottsmisstänkt häktad persons ärende som gällde en ansökan om förordnande av rättegångsbiträde och i andra hand en försvarare dröjde närmare en månad, på grund av att tingsrätten inte omedelbart hade behandlat ärendet som en begäran i enlighet med rätts-hjälpslagen utan istället återförvisat ärendet till rätts-hjälpsbyrån för en motiverad begäran om avgörande (3928/4/05*).

Frågan om brottsoffers eller målsägandes grundläggande rättigheter aktualiseras ofta i samband med klagomål där det berättas att målsägandens undersökningsbegäran eller brottsanmälan inte registreras, att brottsanmälan inte leder till förundersökning, att förundersökningen varit bristfällig, att ärendet inte har överförts till allmänna åklagaren efter att förundersökningen är klar. Från målsägandens synpunkt är det i första hand fråga om behandling av ett ärende som gäller målsägandens rättigheter. I fråga om målsägandens straffyrkanden kan denna rätt uttryckligen härledas från grundlagen. Målsägandens rätt i detta avseende tryggas inte enligt Europarådets människorättskonvention.

I en brottsanmälan skall anges alla de separata händelser som anmälaren beskrivit som brott. På detta sätt skall det förfaras också om polisen anser att samtliga händelser inte ger anledning att misstänka brott. Därefter har polisen prövningsrätt när det gäller att besluta huruvida och till vilken del det finns skäl att inleda en förundersökning i ärendet (3292/4/04). Undersökningen av en anmälan om arbetarskyddsbrott drog så långt ut på tiden att åklagaren inte hann slutföra åtalsprövningen innan åtalsrätten preskriberades (3386/4/04* s. 103). Polisen hade inte registrerat brottsanmälan och inte gjort en bedömning om huruvida det fanns anledning att göra förundersökning i ärendet, trots att båda klagandena hade förhört som miss-

tänkta och entydigt uppgivit att de ville göra brottsanmälan för falsk angivelse. Registreringen av anmälan och inledandet av förundersökningen hade utan någon godtagbar orsak fördröjts med närmare två år (1970/4/04*).

Frågan om rätten att få ett ärende behandlat av en myndighet har ofta samband med besvarandet av förfrågningar och brev. Beroende på arten av en förfrågan kan en försummelse att besvara denna i vissa fall närmast betraktas som en underlåtelse att i enlighet med en god förvaltning uppfylla rådgivnings- och serviceskyldigheten (se ovan). I avsnittet om offentlighet (GL 12 §) behandlas ett antal situationer som gäller besvarande om ansökningar om att få ta del av handlingar.

Överläkaren vid en hälsocentral hade inte besvarat två skriftliga anmärkningar. I den ena anmärkningen ombads överläkaren bringa ärendet till hälsovårdsnämndens kännedom (82/4/05). Läkare handlade i strid med offentlighetslagen då de vägrade ge klaganden de uppgifter som denne bett om och inte sett till att klaganden fick ett överklagbart beslut. En myndighet kan inte vägra lämna ut begärda uppgifter på den grunden att den som begärt uppgifterna har möjlighet att göra en förvaltningsklagan över förfarandet och på så sätt få klarhet i ärendet (808/4/06). En myndighet skall fråga en person som skriftligen begärt att få uppgifter om denne vill få ett myndighetsbeslut i ärendet, även om det från myndighetens synpunkt är klart att begäran inte kan bifallas (1730/4/05 s. 174).

Varje permissionsansökan från en fånge skall besvaras. Som motivering till vägran att behandla ett ärende kan inte anföras att den i ansökan nämnda tidpunkten redan gått. En ansökan som riktats till en myndighet skall i varje fall behandlas och avgöras t.ex. med ett konstaterande om att ärendet förfallit och orsakerna till detta (1436/4/04*).

Det var fråga om ett rättsmedels effektivitet i ett fall där den nye ägaren till ett fordon *de facto* inte ansågs ha någon möjlighet att upphäva ett användningsförbud. Det som i fordonsskattelagens 58 § föreskrivs om återkallande av användningsförbud är sålunda *de facto* i det närmaste betydelselöst när det gäller rättskyddet för ett fordonns nye ägare (1515/4/04* s. 212).

Rättegångskostnaderna kan ha betydelse för en persons möjlighet att väcka talan vid en domstol. Om skillnaderna i rättegångskostnaderna är avsevärda beroende på om rättegången i ett patientskadeärende på Patientförsäkringscentralens vägnar sköts av dess egen jurist eller av ett utomstående ombud, kan detta ha betydelse för om käranden i ett patientskademål över huvud taget väcker talan (2938/4/04* s. 163).

Behandling utan dröjsmål

Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad "utan ogrundad dröjsmål". Motsvarande förpliktelse ingår numera också i förvaltningslagens 23 § 1 mom. Enligt 6 i Europarådets människorättskonvention skall rättegången ske "inom skälig tid".

Vid laglighetskontrollen aktualiseras ofta frågor som gäller behandlingstider. Myndigheterna uppmärksammas i handledningssyfte ofta på principen att ärenden skall behandlas utan dröjsmål också när det inte i ett konkret ärende varit fråga om ett förfarande som kan betraktas som egentligt brott mot tjänsteplikten. JO strävar efter att utreda orsakerna till dröjsmål och rekommenderar i många fall också förbättringar eller uppmärksammar åtminstone en högre myndighet på eventuella bristande resurser.

Frågan om vad som kan betraktas som en skälig behandlingstid varierar beroende på ärendets natur. Snabbhetskravet accentueras ofta vid behandlingen av ärenden som gäller utkomststöd. Ett snabbt avgörande är viktigt också i ärenden som gäller t.ex. skydd för familjelivet, en parts hälsostillstånd, anställningsförhållanden, rätten att idka näring, arbets- och tjänsteförhållanden, pensioner och skadestånd. Behandlingstiden har en särskild betydelse i fall där en person befinner sig i ett utsatt läge på grund av sina personliga förhållanden.

Orsaken till att behandlingen drar ut på tiden är ofta att de resurser som står till buds är otillräckliga. Enbart en hänvisning till "den allmänna situationen" räcker emellertid inte som förklaring till överskridningar av skäliga behandlingstider. Ett dröjsmål kan å andra

sidan bero på att ärendet i något avseende blivit bristfälligt eller felaktigt behandlat. Då kan det ofta utöver dröjsmål vara fråga också om andra problem med avseende på en god förvaltning.

I rättskipningsärenden skall uttryckligen rättsväsendet tillhandahålla effektiva rättsmedel för att förhindra alltför långa behandlingstider. En arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet lade i början av år 2007 (JM:s arbetsgruppsbetänkande 2006:21) ett förslag om rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång (s.k. dröjsmålsklagan) samt om en från domstolsväsendet fristående gottgörelsenämnd och likaså om att administrativa sanktioner skall kunna lindras på grund av dröjsmål vid rättegång.

Om förslaget går igenom kan det leda till en minskning av antalet i sådana ärenden gjorda klagomål kommer in till JO. Enligt förslaget skall gottgörelsenämndens behörighet emellertid inte inbegripa försäkringsdomstolens och dess underlydande nämnders förfaranden och inte heller förundersökning som gäller förvaltningsförfaranden och som inte blir föremål för en förvaltningsprocess. Olika sätt att förkorta rättegångens sammanlagda längd behandlas också i ett annat betänkande av en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet (JM:s arbetsgruppsbetänkande 2007:2).

Liksom tidigare år gällde de klagomål som under verksamhetsåret ledde till åtgärder i de flesta fallen olika kommunala myndigheter, polisen och Fpa. Avgöranden som gäller Fpa:s behandlingstider refereras i avsnittet om socialförsäkring på s. 182.

Kommunala myndigheter

En kommuns landsbygdsnäringsmyndighet avgjorde ett ärende som gällde återkrav av lantbruksstöd först 11 månader efter att TE-centralen hade återremitterat ärendet till kommunen. Det var särskilt viktigt att ärendet behandlades utan dröjsmål eftersom behandlingen hos olika myndigheter redan hade tagit ca tre och ett halvt år i anspråk (784/4/05* s. 219). Den tid på över två år som förflutit från att en ansökan om undantagslov lämnats in till kommunen till dess att kommunens byggnadsnämnd givit sitt utlåtande och vida-

rebefordrat ansökan till den regionala miljöcentralen, kunde anses vara i längsta laget (1462/4/04). Behandlingen av ett miljötillståndsärende hos en byggnadsinspektör och en miljönämnd hade tagit nästan ett år och tio månader i anspråk, vilket med beaktande av ärendets natur och omfattning kunde anses vara en alltför lång tid (2661/4/04).

Avgöranden som gäller behandlingstider för ansökningar om utkomststöd refereras i avsnittet om socialvård på s. 145.

Polisen

Straffprocessen ansågs ha pågått alltför länge i ett fall där förundersökningen hade inletts år 2001 och åtalsprövningen fortfarande var oavslutad i december 2006 (1817/4/06* s. 103). Den sammanlagda behandlingstiden i ett brottmål uppfyllde inte de krav som ställs på en rättvis rättegång eftersom ett ärende som fortfarande var anhängigt hade behandlats i sammanlagt över 12 år (1893/4/04*).

Det skulle i ett fall ha varit motiverat att fortsätta en avbruten förundersökning oberoende av hur långt en för ärendet relevant boutredning och ett arvskifte hade framskridit (2431/4/05* och 2539/4/05). Ca 11 månader för en förundersökning ansågs vara en alltför lång tid (2454/4/04*). Detsamma över tre år för en förundersökning ett eko-brottmål (2558/4/04).

I ett fall där förundersökningen hade avslutats efter ca 10 månader ansågs behandlingstiden vara alltför lång med beaktande av ärendets rättsliga natur, de få undersökningsåtgärder som vidtagits och det föga omfattande förundersökningsmaterialet (3115/4/04*). Överföringen av ett förundersökningsprotokoll till allmänna åklagaren hade tagit över sex månader i anspråk (3045/4/05). Polisen borde ha gjort förundersökning och överfört ärendet till åklagaren för åtalsprövning, eftersom det med avseende på händelseförloppet var synnerligen tolkbart om rekvisitet för bedrägeribrott var uppfyllt (1399/4/05 s. 104).

Tullen

Tullstyrelsen hade inte hållit tidtabellen för fastställande av skatteprocentsatserna för vissa bilmodeller. Det valda sättet för säkerställande av att beskattningen inte var diskriminerande ledde till att fastställandet av skatteprocentsatserna hade varit tidskrävande (507/4/04* s. 139).

Ett tulldistrikts behandling av ett ärende som gällde rättelse av klagandens bilskatt hade pågått i ett år och tio månader och försenats av samma orsaker som behandlingen av i stort sett alla andra rättelseyrkanden vid tidpunkten i fråga. Vid behandlingen av besvär och rättelseyrkanden är det skäl att i varje enskilt fall beakta den sammanlagda behandlingstiden för bilbeskattningen (1708/4/04 s. 139).

Länsstyrelserna

Ett utlåtande om dödsorsaken och utfärdandet av dödsattest hade räckt över ett år (575/4/04), fyra månader (751/4/06*) och i ett fall sju månader (1223/4/05). En länsstyrelse hade behandlat en ansökan om skjutvapentillstånd i över fyra år. Sökanden var samtidigt misstänkt för grovt häleribrott. En pågående förundersökning får inte i sig ha någon betydelse för en tillståndsmyndighets skyldighet att utan obefogat dröjsmål behandla ett förvaltningsärende och länsstyrelsen skulle inte heller för en obestämt tid ha fått avhålla sig från att fatta förvaltningsbeslutet (3202/4/05* s. 104).

JO prövade på eget initiativ ett ärende som gällde behandlingstiderna för social- och hälsovårdsklagomål vid länsstyrelsen i Västra Finlands län. I avgörandet konstaterades att inrikesministeriets arbetsgrupp för informationsstyrning och länsstyrelsens klagomålsarbetsgrupp på ett positivt sätt hade främjat tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna (GL 22 §). Eftersom klagomålssystemets effektivitet hade beaktats också i den nya lagstiftningen om utökande av uppgiftsområdet för Rättsskyddscentralen för hälsovården föranledde ärendet inga åtgärder (930/2/04* s. 168).

Övriga myndigheter

Behandlingen av klagandens ansökan om företagsstöd hos en arbetskrafts- och näringscentral hade i strid med lagen tagit ca fem och ett halvt år i anspråk (482/4/06* s. 221). Behandlingen av överklaganden som inkommit till en TE-central åren 2002–2005 hade tagit oskäligt lång tid i anspråk. TE-centralen borde på eget initiativ ha vidtagit sådana förvaltningsinterna åtgärder som krävdes för att avveckla anhopningen av besvärssärenden (1896/2/05* s. 220).

Jämställdhetsombudsmannen gav ett utlåtande först två år och tio månader efter att begäran om utlåtandet hade inkommit (87/4/06). I ett annat fall hade behandlingen av ett ärende som gällde utlåtande om en tjänstetillsättning och en tjänsteframställning tagit tre år och en månad i anspråk vid jämställdhetsombudsmannens byrå (2967/4/05*). Verkställigheten av försäkringsdomstolens återbäringsbeslut i ett ersättningsärende tog två och ett halvt år i anspråk vid Statskontoret (2223/4/05* och 3309/4/05*).

Utlänningsverket hade utan giltig orsak dröjt med behandlingen av ett ärende då verket inte ännu vid tidpunkten för klagomålet hade fattat ett beslut om medborgarskap, trots att det redan förflutit nästan åtta månader från högsta förvaltningsdomstolens beslut om att återremittera ärendet (310/4/05*). Behandlingen av skattebesvär vid en skattebyrå och en förvaltningsdomstol hade tagit sammanlagt närmare fem år i anspråk. Besvären hade varit oregistrerade vid skattebyrån i över tre och ett halvt år (2802/4/05* s. 206).

Sambandet mellan rättgångspråket och behandlingstiden aktualiserades i ett fall som gällde språklig jämlikhet vid Vasa hovrätt. Olika långa behandlingstider kan i sista hand ha en stor betydelse för en parts rättsskydd (1538/4/04* s. 202). Ett ärende som gällde återlämnande av ett barn i enlighet med Haagkonventionen om bortförande av barn hade varit anhängigt vid hovrätten i ca sex månader, medan den riktgivande maximitiden enligt konventionen är sex veckor. Även om behandlingen i hovrätten framskridit i enlighet med gällande förfaranden äventyrade den långa behandlingstiden barnets intresse samt förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheter som skyddar familjelivet (2882/2/05* s. 174).

En behandlingstid på ca ett år i ett ärende som gällde omhändertagande av ett treårigt barn samt behandling av därtill anslutna underställnings- och besvärshandlingar var alltför lång (2963/2/04). Utsökningens datasystem var överbelastat med påföljd att registreringarna av utsökningsansökningar i vissa utsökningsdistrikt fördröjdes upp till flera månader (416/4/05 s. 130).

På grund av att flera procedurfel begåtts vid juristernas arbetslöshetskassa hade behandlingen av klagandens dagpenningsärenden utan anledning fördröjts från år 1998 till den dag då klagomålet avgjordes (1714/4/04* s. 189). Behandlingen av ett arbetslöshetsärende vid arbetslöshetskassan för den offentliga sektorn och välfärdsområdena dröjde till följd av att ett skriftligt samtycke till kvittning av ett överbetalt belopp sändes först fyra månader efter arbetslöshetsnämndens beslut (3502/4/04). Behandlingen av en ansökan om EU-pension hade vid Pensionsskyddscentralen utan anledning dröjt ca två månader (2247/4/05*).

Besvärnämnden för arbetspensionsärenden hade behandlat ett ärende som gällde pensionsbesvär i nästan ett år (3647/4/05* s. 182). Ett försäkringsbolag som behandlat ett ersättningsärende som baserade sig på en trafikförsäkring gav sitt beslut först efter mer än sex månader. Den oskäligt långa behandlingstiden kunde inte förklaras med semestrar (3071/4/04*). Också i ett annat fall var det fråga om ett dröjsmål i ett trafikförsäkringsärende (3563/4/04*).

Klaganden hade fått vänta över nio månader på ett utlåtande av en sakkunnigläkare vid Patientförsäkringscentralen. Patientförsäkringscentralen borde ha satt ut en tidsfrist och påskyndat utlåtandet redan tidigare än efter sex månader (3564/4/04). Chefen för patent- och registerstyrelsens föreningsregister hade försummat att behandla ett ärende som gällde registrering av en förening så att behandlingstiden överskred 3 månader (3989/4/05*).

Behandlingens offentlighet

Frågor som sammanhänger med behandlingens offentlighet aktualiseras närmast i samband med att domstolar ordnar muntliga förhandlingar (den andra

situationen, dvs. ansökningar om att få ta del av handlingar, behandlas ovan i samband med grundlagens 12 §). Under verksamhetsåret gavs inga avgöranden som gällde behandlingens offentlighet vid domstolar.

Hörande av parter

Hörandet av parter är en av de viktigaste enskilda frågorna för laglighetskontrollen i anslutning till den procedurmässiga sidan av rättskyddet. Principen att parterna skall höras innebär att de i tid skall få kännedom om alla utredningar och yttranden som eventuellt är relevanta för avgörandet av deras ärenden (HD 2004:79, förvaltningslagens 34 §) samt att parterna skall beredas tillfälle att delta i synförrättningar berör deras ärenden. Också själva hörandeförfarandet skall uppfylla lagens krav bl.a. i det avseendet att parterna skall beredas faktiskt tillfälle att framföra sina åsikter om saken antingen muntligen eller skriftligen. I fråga om partsprocesser gäller det viktiga tilläggsvillkoret att båda parterna skall behandlas likvärdigt på så sätt att ingendera parten försätts i en bättre ställning än den andra.

I villkoren för en regional miljöcentrals miljötillstånd hade massmängden i efterhand justerats per brev utan att utlåtanden inhämtats eller kommunen i övrigt hade hörts (922/4/04* s. 214). I ett bygglovsärende skulle det ha varit motiverat att bereda klaganden tillfälle att bli hörd med anledning av en grannes bemötande innan ett rättelseyrkande avgjordes (2422/4/04).

Vid ett allmänt möte på en arbetsplats hade man behandlat en av företagshälsovården upprättad rapport om arbetsmiljön och problem i denna. JO ansåg att det inte var korrekt att man under mötet hade behandlat en handling vari klaganden med namns nämnande uttryckligen hade sammankopplats med ett ärende som gällde arbetsplatsmobbing, utan att klaganden själv hade hörts om saken i ett tidigare skede (2454/4/04*). Styrelsen för ett sjukvårdsdistrikts samkommun försummade att höra en överläkare och att motivera sitt beslut om att överläkaren skulle undergå bedömning av arbetsförmågan (3299/4/04).

I en socialbyrås beslut om brådskanie omhändertagande hade antecknats ("kryss i rutan") att parterna hade hörts men någon anteckning om parternas åsikter hade inte gjorts. Parternas åsikter borde åtminstone i korthet antecknas också i sådana fall då de har hörts muntligen (2791/3/06). När ett socialverk överlåter sekretessbelagda handlingar till en part skall verket först höra den person vars hälsouppgifter ingår i handlingen (2826/4/04*).

Fpa:s studiestödscentral hade inte hört en sökande om dennes boendeförhållanden före avgörandet av en ansökan om bostadsbidrag, trots att centralen baserade sitt avgörande på uppgifter som avvek från dem som sökanden lämnat (652/4/05*). En biträdande utmätningsman borde inte under den tid som enligt utmätningsanmälan var reserverad för hörande ha vidtagit utmätningsåtgärder som var avsedda att vara slutgiltiga, då motiveringen inte var att verkställigheten annars skulle försvåras kännbart (3059/4/05 s. 131).

Motivering av beslut

Enligt grundlagens 21 § 2 mom. är rätten att få motiverade beslut ett element i en god förvaltning och rättvis rättegång. Också artikel 6 Europarådets människorättskonvention förutsätter tillräcklig motivering av beslut. Närmare bestämmelser om motiveringsskyldigheten ingår bl.a. i rättegångsbalken, i lagen om rättegång i brottmål, i förvaltningslagen och i förvaltningsprocesslagen.

Det är inte tillräckligt att resultatet framgår av ett avgörande, utan parterna har också rätt att få veta hur och på vilka grunder avgörandet har tillkommit. Av beslutsmotiveringen skall framgå de huvudsakliga fakta samt bestämmelser och föreskrifter som beslutet baseras på. Beslutet skall också vara avfattat på ett så begripligt språk som möjligt. Motiveringen är viktig med tanke på parternas rättsskydd, den allmänna tilltron till myndighetsverksamheten och även för övervakningen av myndighetsverksamheten. Under verksamhetsåret fick JO ett stort antal klagomål som gällde motiveringar. Flera av fallen gällde polisen.

En undersökningsledare hade beslutat att inte överföra ett brottmål till åtalsprövning. Beslutets formulering var misslyckad då det inte framgick vilket lagrum det baserades på (1036/4/06 s. 105). Också ett beslut om att avsluta förundersökningen på den grunden att inget brott begåtts skall motiveras i den omfattning som ärendets natur kräver (3115/4/04*). Detsamma gäller vägran att på begäran göra tilläggsundersökningar (2259/4/05*).

Det var fråga om otillräcklig eller felaktig motivering av förundersökningsbeslut också i ett antal andra ärenden (1656/4/06, 1970/4/04*, 2431/4/05* s. 102, 2649/4/05 och 2955/4/05 s. 105). I ett fall hade en överkonstapel inte av en polischef fått ett skriftligt beslut om lönegrundande faktorer (2268/4/04).

Försäkringsdomstolen hade inom ramen för sin behörighet förkastat klagandens begäran om muntlig förhandling. Beslutsmotiveringen var emellertid bristfällig eftersom av den inte tillräckligt utförligt framgick orsakerna till att det ansågs uppenbart onödigt att ordna muntlig förhandling (2708/4/04* s. 185). Av försäkringsdomstolens beslut i ett ärende som gällde klagandens utkomstskydd vid arbetslöshet framgick inte på vilken grund klaganden ansågs vara heltidsstuderande (1768/4/04).

Fpa borde ha motiverat också ett positivt pensionsbeslut bl.a. genom att ange vilka rättsregler som tillämpats (865/4/05 s. 183). Fpa:s motivering av ett beslut om yrkesinriktad rehabilitering (3489/4/04 s. 183) och ett försäkringsbolags motivering av ett ersättningsbeslut (2743/4/05* s. 183) var inte tillräckligt utförliga i alla avseenden. En arbetskraftsbyrås motivering av ett beslut om att inte bevilja fortsatt startpenning gav en motstridig bild av ärendets behandling (3352/4/05*). Motiveringen till en TE-centrals beslut med anledning av en ansökan om företagsstöd var felaktig såtillvida att den inte motsvarade de faktiska beslutsgrunderna (482/4/06* s. 221).

Av motiveringen till ett beslut om återkallande av ett förordnande till öppen anstalt kunde man få den uppfattningen att klaganden var olämplig för alla typer av verksamhet som ordnades i en öppen anstalt, trots att klaganden endast var oförmögen att delta i arbetsverksamhet. Beslutsblankettens och datasystemets koder

och standardmotiveringar var inte en godtagbar orsak för inexakta motiveringar (1203/4/05). Ett beslut om att isolera en fånge hade motiverats med omnämmandet "tips från en myndighet" vilket under de rådande förhållandena var vilseledande (3247/4/04 s. 120). På ett permissionsbeslut som gällde en fånge borde ha nämnts alla relevanta omständigheter, uttryckligen också rymningsrisken, eftersom denna *de facto* hade betydelse för beslutet (3271/4/04 s. 121).

Med tanke på sökandens rättsskydd skulle det ha varit bättre att i ett negativt beslut med anledning av en patientskadeansökan uttryckligen nämna den lagparagraf som beslutet baserades på samt att beslutet var baserat på ett utlåtande av Patientförsäkringscentralens sakkunnigläkare (139/4/05). I en socialbyrås beslut om fortsatt brådskande omhändertagande hade orsaken inte alltid antecknats i sådana fall då omhändertagandet hade fortsatt över 14 dagar. Anteckningen var inte gjord på rätt sätt då i beslutsblankettens ruta "annat synnerligen vägande skäl, vilket", endast hade antecknats ett kryss utan att orsaken hade angivits på blanketten (2791/3/06).

Av en byrås beslut att i enlighet med handikappservice-lagen bevilja klaganden ersättning endast för en del av de kostnader som han ansökt om framgick inte om den partiella ersättningen berodde på bedömningen att anslagen för året i fråga var otillräckliga. Av beslutet framgick inte heller om detta förfarande gällde för samtliga sökande (964/4/04* s. 152). En chef för åldringsarbetet hade motiverat ett beslut på ett inadekvat sätt och inte angivit den tillämpade bestämmelsen på rätt sätt (1922/4/04*). Social- och hälsovårdsväsendet borde ha motiverat varför tidpunkten för utbetalning av ett beviljat stöd började avvek från den tidpunkt som nämndes i ansökan (3461/4/05* s. 153).

I allmänhet räcker det att till ett beslut om utkomststöd foga en uträkning av de inkomster och utgifter som har betydelse för stödbeloppet. Storleken av en betydande sänkning av utkomststödets grunddel borde emellertid framgå av själva beslutet och inte enbart av den uträkning som fogats till beslutet. I beslutet bör anges också sådana väsentliga omständigheter som gäller grunderna för sänkning av utkomststödets grunddel (149/4/04 s. 148 och 149).

Korrekt behandling av ärenden

Kravet på en korrekt behandling av ärenden inbegriper en allmän omsorgsplikt. Myndigheterna skall omsorgsfullt utreda de ärenden som de behandlar samt iakttä gällande bestämmelser och föreskrifter. I en del av fallen är det fråga om enskilda fel som begåtts av oakt-samhet medan det i andra fall närmast är fråga om gränsdragningar och bedömningar som gäller myndigheters förfaranden och prövningsrätt i sakfrågor.

En kommun hade förfarit felaktigt då klaganden inte utan dröjsmål hade tillställts en bekräftelse på mottagandet av ett e-postmeddelande (186/4/04 s. 193). Också i ett klagomål som gällde en rättshjälpsbyrå var det fråga om omsorgsfull hantering av inkomna e-postmeddelanden (2299/4/05). Klaganden hade fått vänta fyra månader på Fordonsförvaltningscentralens svar på sitt e-postmeddelande, vilket med beaktande av en god förvaltning var en alltför lång tid eftersom svaret inte hade förutsatt några särskilda utredningsåtgärder (383/4/06*). Posten Finland Abp hade inte handlat omsorgsfullt då klaganden trots upprepade anmärkningar hade fått andra personers post (2811/4/06*).

I samband med att utsökningens nya datasystem (UL-JAS) infördes år 2004 förekom flera felaktigheter som t.ex. ledde till dröjsmål med indrivningar, avbrott i verkställigheten av förvandlingsstraff för böter och svårigheter för utsökningsmyndigheterna att uppfylla sin informationsskyldighet. I samband med införandet av systemet förekom också brister i handledningen av personalen och rådgivningen (33/2/06* och 34/2/06*). Av de anteckningar i handlingar och register som påverkar prövningen av beslut som gäller en fånge skall framgå hur tillförlitliga uppgifterna är. Den som gör anteckningarna skall vid behov kontrollera uppgifternas tillförlitlighet (3271/4/04 s. 121).

En länsstyrelse hade beviljat taxitillstånd utan ett öppet ansökningsförfarande. Ett s.k. kontinuerligt ansökningsförfarande kan vara problematiskt med avseende på en god förvaltning, eftersom sökanden eventuellt för säkerhets skull blir tvungen att göra flera ansökningar efter varandra på grund av att det *de facto* i ansökningssituationen inte varit möjligt att på förhand bedöma behovet av nya tillstånd eller frågan om sådana

över huvud taget skall beviljas (1156/4/05*). En länsstyrelse hade inte delgivit klaganden sitt beslut om att avvisa ett klagomål på grund av att ärendet inte hörde till länsstyrelsens behörighet (364/4/05*).

Sakliga och korrekta anteckningar i patientjournaler är ägnade att förtydliga och förstärka patienternas och personalens rättssäkerhet samt främja uppkomsten av förtroendefulla vårdrelationer. Avgöranden som kan hänföras till denna kategori refereras närmare i avsnittet om hälso- och sjukvård på s. 160.

En undersökningsledare hade fått den uppfattningen att klaganden återkallat sin undersökningsbegäran som gällde tullmyndigheter trots att han *de facto* hade återtagit sitt klagomål till JO i samma ärende (1838/4/06). Polisen hade inte tillräcklig noggrant kontrollerat adressuppgifter, vilket hade lett till att en kallelse hade sänts till fel adress och till att klaganden hade varit efterlyst nästan tre månader innan han greps (3220/4/05* s. 107). En förundersökning hade inte varit tillräckligt omfattande och grundlig och det förekom brister i registreringen av egendom som polisen omhändertagit (2093/4/04).

Polisen hade inte ordnat med två ojäviga vittnen när den tog emot en anmälan om återkallande av en asylansökan (2620/4/04*). En förordning om språkrav för poliser var i vissa avseenden ottydligt formulerad. Till följd av att det i många avseenden förekommit ovissheit om hur förordningen skulle tillämpas hade justitieministeriet i samråd med inrikesministeriet utfärdat en förtydligande anvisning om tillämpningen av förordningens övergångsbestämmelse (2318*, 2436, 2647 och 3107/4/04 s. 203).

I en tingsrätts domsluts- och uppbördssystem hade i ett meddelande felaktigt antecknats utevaroböter, trots att det var fråga om ett vitesföreläggande i ett ärende som gällde umgängesrätt (411/4/05). En tingsrätt hade inte fattat ett uttryckligt beslut med anledning av en jävsinvändning och den hade inte heller i rätttegångshandlingarna registrerat ett utbyte av domaren (1819/4/06*). En tingsrätts bandinspelning hade delvis misslyckats vilket hade betydelse för en parts rättsskydd och för den allmänna rättssäkerheten (2997/4/06 s. 91).

Förutsättningarna för mellanhandsdelgivning var inte uppfyllda i ett fall där en stämning delgavs svaranden i ett civilmål. Förfarandet hade inte orsakat rättsförluster men det var klandervärt eftersom det inte uppfyllde de krav som ställs på behandlingen av ett ärende (3128/4/04). En hovrätt hade försummat att från ett fängelsestraff räkna av ett frihetsberövande på ca ett år. Myndigheterna skall iakta yttersta omsorgsfullhet när de tillämpar bestämmelser som ingriper i den personliga friheten som tryggas i grundlagens 7 § (3182/4/04* s. 92). Ett rättsbiträde hade inte skött sina uppgifter då klaganden som hade beviljats rätts hjälp hade varit tvungen att vid hovrättens huvudförhandling uppträda utan det offentliga rättsbiträde som han haft i tingsrätten (2070/4/05).

I ett universitets platsannons nämndes doktorsexamen som en förutsättning för en framgångsrik skötsel av de uppgifter som hörde till tjänsten. Detta var vilseledande eftersom det inte var fråga om något lagstadgat behörighetsvillkor utan endast om en omständighet som hade betydelse för skötseln av uppgifterna (13/4/05*). Ett anställningsbeslut skall åtföljas av en anvisning om hur rättelse kan sökas i beslutet. En stads social- och hälsovårdsväsende bröt mot lagen då det hade underrättat dem som sökt en tjänst endast med ett brev varav framgick vem som utnämnts (2687/4/04* s. 195, 205/4/05, 542/4/05, 1542/4/05, 2009/4/05 och 2016/4/06).

Prefekten för ett universitets institution skulle i enlighet med förvaltningsinstruktionen och en god förvaltning bereda personalen tillfälle att yttra sig om grunderna för institutionens ekonomi. Universitetet kunde inte i med hänvisning till sitt sparprogram avstå från att genomföra på en förordning baserade hälsovetenskapliga program (2196/4/04).

Andra förutsättningar för en god förvaltning

I ett fall hade en militärläkare utan medicinska skäl varit tvungen att skriva ut en psykiatrisk diagnos på en beväring, eftersom förmännen ville avbryta beväringens tjänstgöring och detta var möjligt endast på medicinska grunder. Förfarandet var inte förenligt med

ändamålsprincipen. En myndighet kan använda sina befogenheter endast för de syften som de är avsedda för (3162/4/04* s. 135).

Proportionalitetsprincipen förutsätter att tullövervakningsåtgärder baseras på helhetsprövning i det enskilda fallet. Då kontrollen baseras på uppgifter om en persons tidigare förfarande är det skäl att beakta bl.a. det tidigare förfarandets art och allvarlighet, om det varit upprepat samt den tid som förflutit (3187/4/04* s. 140). En fånges förordnande till öppen anstalt återkallades på grund av att fången hade en tuschpenna som lindats om med tejp så att ett "handtag" uppkommit. Återkallandet var problematiskt med tanke på proportionalitetsprincipen (3521/4/04*).

Straffprocessuella rättsskyddsgarantier

I artikel 6 i Europarådets människorättskonvention räknas upp de minimirättigheter som tillkommer en åtalad. Dessa rättigheter regleras också i grundlagens 21 §, även om de inte uttryckligen specificeras på samma sätt i den förteckning över grundläggande rättigheter som ingår i grundlagen. Grundlagens straffprocessuella reglering är mera omfattande än konventionens, eftersom grundlagen garanterar processuella rättigheter också för behandling av straffyrkanden som framställts av målsägande. Europadomstolen har å andra sidan förutsatt att de straffprocessuella procedurkraven skall uppfyllas också inom vissa sådana områden som i Finland av tradition har betraktats som administrativa förfaranden som faller utanför straffprocessen (s. 38).

Här behandlas ett antal fall som uttryckligen har samband med brottsmisstänkta rättigheter. Ett antal fall som gäller målsägandes rättigheter behandlas ovan, uttryckligen med avseende på rätten att få ett ärende upptaget till behandling av en myndighet.

Det strider mot oskuldspresumtionen att stämpla en person som skyldig utan ett lagenligt straffprocessuellt förfarande. Uttrycket "Enligt ett meddelande från polismyndigheterna har du gjort dig skyldig till..." som användes i en stads kallelse i samband med s.k. gängar-

bete var inte lämpligt eftersom det endast var fråga om en brottsmisstanke som undersöktes av polisen (2635/4/05). En person hade hörts i samband med undersökningen av ett ärende som gällde en försvunnen person, trots att han redan tidigare var misstänkt för att ha mördat samma person. Ett sådant förhör i syfte att använda de uppgifter som framkommit till stöd för en brottsmisstanke kan åsidosätta principen om en misstänkt persons rätt att inte behöva vittna mot sig själv och även den misstänktes rätt att förbereda sitt svar på ett ändamålsenligt sätt (3119/4/05* s. 110). Också en häktad person har rätt att förbereda sitt försvar. Fängelset skall vid behov främja dessa rättigheter, i brådskande fall också utanför tjänstetid (3963/4/05).

Vissa inexaktheter i lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten är problematiska när det gäller de straffprocessuella rättsskyddsgarantierna och över huvud taget de grundläggande och mänskliga rättigheterna, t.ex. skyddet för privatlivet i enlighet med grundlagens 10 § (891/2/05* s. 137). En tjänsteman som varit brottsutredare under en förundersökning får inte vara förhörsvittne i samma ärende, eftersom ett sådant förfarande kan vara ägnat att undergräva förtroendet för brottsutredningens objektivitet och förhörets tillförlitlighet (3199/4/04* s. 111). En äldre konstapel hade förhört en misstänkt som inte fyllt 18 utan närvaro av ett förhörsvittne (1597/4/04* s. 110). Flera straffprocessuella rättsskyddsgarantier hade kränkts i samband med en förundersökning och ett disciplinförfarande inom försvarsmakten (3406/4/04* s. 136).

Myndigheters opartiskhet och allmänna trovärdighet

Enligt en regel som har utformats av Europadomstolen räcker det inte att rättvisa skipas utan det måste också synas att så sker. Detta tänkesätt som framgår av artikel 6 i Europarådets människorättskonvention har påverkat förvaltningsförfarandet. I finsk rätt kommer detta till uttryck också i att en rättvis rättegång och god förvaltning nämns i samma bestämmelse, dvs. i grundlagens 21 §. Det är i sista hand fråga om att all offentlig maktutövning i ett demokratiskt samhälle skall åtnjuta medborgarnas förtroende.

Trovärdighetskravet gäller dels rättsskyddssystemets strukturer och dels dess funktion i enskilda fall. Som exempel kan nämnas att domarna skall ha en oberoende tjänsteställning och behandla ärendena opartiskt och på ett förtroendeingivande sätt. Det var fråga om oberoendet på det strukturella planet i ett klagomål som gällde frågan om lagmannen i en tingsrätt har rätt att överföra ett mål som tilldelats en tingsdomare till en annan tingsdomare (854/4/06* s. 93).

Yttre omständigheter får inte heller i övrigt ge grundad anledning att betvivla en myndighets eller tjänstemans opartiskhet. Härvid skall det också beaktas om en tjänstemans tidigare agerande eller tjänstemannens särskilda relation till ett ärende i något avseende enligt en objektiv bedömning ger grundad anledning att misstänka tjänstemannens förmåga att handla opartiskt. En person under intressebevakning hade bott i ett servicehem som ägdes av kommunens allmänna intressebevakares make. En sådan situation kan leda till en med tanke på huvudmannens fördel och den allmänna trovärdigheten problematisk strukturell jävssituation, eftersom den allmänna intressebevakaren i praktiken var jävig att företräda sin huvudman i alla ärenden som gällde servicehemmet i fråga (1517/4/04* s. 178).

Vid undersökning av s.k. polisbrottsärenden bör man särskilt beakta att polisen förutsätts åtnjuta förtroende. Det är skäl att i situationer som är det minsta osäkra koppla in åklagaren för att undvika misstankar om att polisen "ser mellan fingrarna" och beslutar internt om saken (1003/4/06 s. 112). Vissa punkter i motiveringen till ett förundersökningsbeslut (hänvisningar till en främmande kultur, matförsörjning för mindre bemedlade samt hungrande barn) kunde ge en felaktig uppfattning om beslutsfattarens attityd till målsäganden och rentav tyda på en nedlåtande inställning till klagandens och hans familjs sociala eller ekonomiska status (3797/4/05*).

Tjänsteutövningens trovärdighet och förtroendet för tjänsteutövningens opartiskhet är ofta beroende av att en tjänstemans tjänstemannaroll klart kan hållas isär från dennes övriga roller samt från eventuella bisysslor och hobbyer. En tjänsteman skall avhålla sig från alla former av verksamhet och mottagande av förmåner som kan undergräva förtroendet för tjänsteutöv-

ningens opartiskhet och objektivitet. En tjänsteman måste om möjligt förebygga också obefogade misstankar mot sina tjänsteåtgärder.

Fpa:s generaldirektör hade på en rehabiliteringsanstalts bekostnad deltagit i Nyslotts operafestival samt därefter låtit rehabiliteringsanstalten bjuda honom på förplägnad. Från tjänstemannarättslig synpunkt var förfarandet illa övervägt, med beaktande av att anstalten hade ett betydande ekonomiskt samarbete med Fpa samt med beaktande av generaldirektörens ställning inom organisationen. Förfarandet var ägnat att undergräva förtroendet för opartiskheten i generaldirektörens åtgärder och därmed förtroendet för Fpa (2108/4/05*). Ett läkemedelsföretag som deltagit i ett seminarium som var avsett för sjukvårdsdistriktens representanter hade bekostat förplägnad under seminariet. Även om det i och för sig motiverat att företaget deltog i seminariet borde seminariets arrangör inte ha tagit emot förplägnaden på det sätt som framgick av utredningen. Förfarandet var inte ägnat att främja myndighetsverksamhetens opartiskhet och allmänna trovärdighet (2691/4/05* s. 168).

Förtroendet för ett lagstiftningsråd hade inte äventyrats på grund av att denne mottagit ett kulturpris, även om priset åtminstone delvis hade samband med lagstiftningsrådets meriter i samband med beredningen av språklagen. Lagstiftningsrådet hade inte ens någon indirekt möjlighet att i sin tjänsteutövning påverka den förenings ställning som beviljat priset (2615/4/04*, 2822/4/04* och 1248/4/06*).

En övervakande myndighet bör i regel förhålla sig restriktivt när det gäller offentliga ställningstaganden till avgörandet av ett ärende inom sitt verksamhetsområde, innan ärendet inletts och medan behandlingen ännu pågår. En häradssekreterare hade i relativt kraftiga ordalag uttalat sig om oegentligheter i en intressebevakares förfarande. Ett omnämnande om att ärendet var under utredning hindrade inte uppkomsten av en sådan uppfattning (1707/4/05* s. 179).

Med beaktande av den yttre trovärdigheten när det gäller en arbetarskyddsfullmäktigs åtgärder och befattningsbeskrivning är det olämpligt att arbetarskyddsfullmäktigen uppträder som stödperson för en enda arbetstagare (2454/4/04*).

Tjänstemäns uppträdande

Förtroende för en tjänstemans verksamhet har ett nära samband med tjänstemannens uppträdande i och utanför tjänsten. Enligt tjänstemannalagstiftningen skall statliga tjänstemän och kommunala tjänsteinnehavare uppträda så som deras ställning och uppgifter förutsätter. När det gäller en tjänst som förutsätter särskilt förtroende och anseende förutsätts det att tjänstemannen även under sin fritid uppträder på ett sätt som är förenligt med tjänstemannaställningen.

Kraven kan sålunda variera beroende på tjänsteställningen. Minimikravet är emellertid ett sådant gott uppträdande och jämlikt bemötande av andra som förutsätts i normalt mänskligt umgänge. Tjänstemäns uppträdande föranleder oftast klagomål uttryckligen på grund av att de på ett eller annat sätt anses ge uttryck för en partisk attityd. Ofta fall påstås också tjänstemän ha uppfört sig ohöfligt eller nedlåtande.

I ett fall hade en tingsdomare mitt under huvudförhandlingen i ett tvistemål lämnat rättssalen för att svara i sin mobiltelefon. Detta var inte förenligt med en rättvis rättegång och framförallt inte med parternas uppfattning om en rättvis behandling (184/4/06*). En tingsdomare hade uppträtt osakligt i samband processledningen bl.a. då han med ett irriterat tonfall fällt kommentaren att den åtalades biträde, som ville hålla ett möte förhör, eventuellt borde byta yrke (388/4/06* s. 92). I ett annat fall hade en nämndeman uppträtt på ett klandervärt sätt (1823/4/04).

Den som sköter ett offentligt uppdrag skall i skriftliga utredningar till myndigheter uttrycka sig på ett neutralt och sakligt sätt också när han själv utsätts för kritik. En sådan person skall uttrycka sig på ett behäskat sätt och undvika tillspetsade formuleringar. En företrädare för ett servicehus hade i sitt bemötande till länsstyrelsen använt följande formulering om klaganden: "Vår åsikt är att EM endast är ute efter pengar och lever på sin gamla mors bekostnad utan att själv behöva betala några räkningar." (3414/4/04).

En stadssekreterare lovade vidarebefordra ett till en biträdande stadsdirektör inkommet e-postmeddelande till socialverket med tillägget att han skulle skicka "he-

la skräpet" till chefen för familjerättsliga ärendet. Uttrycket var oöverlagt och misslyckat samt olämpligt i sammanhanget (3486/4/04). En överkonstapel hade använt ett vulgärt uttryck under ett samtal med en klient (1872/4/06).

3.2.16 SAMMANFATTNING

Både för Finlands del och internationellt var 2006 ett händelserikt år med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Inrättandet av EU:s byrå för grundläggande rättigheter var ett viktigt resultat av Finlands EU-ordförandeskap. Viktiga tilldragelser var också ratificeringen av det fjortonde tilläggsprotokollet till Europeiska människorättskonventionen samt FN:s och ER:s monitorering av utvecklingsprojekt. En internationellt betydelsefull åtgärd sett var grundandet av FN:s nya råd för den mänskliga rättigheterna.

I samband med JO:s laglighetskontroll gällde under verksamhetsåret flera avgöranden än tidigare år övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Sakområdena och frågeställningarna var likväl i stort sett desamma som under tidigare år. I flera ärenden aktualiserades frågor om processuellt rättsskydd, t.ex. vikten att avgöra yrkanden, behandlingstider, principen om hörande av parter, motiveringsskyldigheten och omsorgsfull behandling av ärenden.

Ett specialtema för laglighetskontrollen under år 2006 var myndigheternas rådgivnings- och serviceuppgift. Framförallt i samband med prövningen av klagomål och även i samband med inspektionerna framkom både enskilda fel och systematiska brister. I merparten av fallen kunde det å andra sidan konstateras att rådgivnings- och serviceuppgifterna sköttes klanderfritt. Det beslut som BJO år 2005 fattade om avgiftsbelagd rådgivning ledde till det positiva resultatet att flera myndigheter ändrade prissättningen av sina rådgivningstjänster. Myndigheternas rådgivning till allmänheten samt förverkligandet av jämlikheten utgör särskilda teman för laglighetsövervakningen även år 2007.

Under år 2006 var det i flera ärenden fråga om behandlingstidernas längd. Europadomstolen konstaterade åter flera rättskränkningar till följd av oskäligt lån-

ga behandlingstider. I offentligheten fördes en livlig diskussion om hur statsförvaltningens produktivitetsprogram påverkat myndigheternas möjligheter att behandla ärenden utan obefogat dröjsmål. Inom justitieministeriets förvaltningsområde behandlades frågan bl.a. i form av flera utrednings- och lagstiftningsprojekt.

JO undersökte på eget initiativ behandlingstiderna för social- och hälsovårdsklagomål vid länsstyrelsen i Västra Finlands län. Initiativet ledde inte till åtgärder eftersom man inom förvaltningen hade vidtagit åtgärder för att effektivisera systemet.

Vid laglighetskontrollen har i fråga om de språkliga rättigheterna framhållits att det är fråga om en faktisk och inte endast formell jämlikhet mellan språkgrupperna. Flera avgöranden gällde fall där behandlingen av ärenden hos myndigheterna hade fördröjts eller på annat sätt försvårats till följd av att en part använt svenska. Det konstaterades att de språkliga rättigheterna i sådana fall inte förverkligas fullt ut.

I ett antal fall som gällde näringsfrihet uppmärksammades under verksamhetsåret myndigheternas förfarande som indirekt hade betydelse för förverkligandet av grundlagsenliga rättigheter. Sålunda skall t.ex. vid beviljande av näringstillstånd beaktas detta påverkar näringsidkarens rätt att försörja sig på ett sätt som denne själv valt.

I avgöranden som gäller grundläggande sociala rättigheter har liksom tidigare år betonats vikten av att ansökningar behandlas utan dröjsmål. Dessutom har det framhållits att lagarna skall tolkas på ett sätt som tar hänsyn till de grundläggande rättigheterna samt att myndigheterna aktivt skall trygga omhändertagna barns rättigheter.

Ärenden som gäller familjeliv och barns rättigheter hör till kärnområdet för de grundläggande rättigheterna. I sin särskilda berättelse "Barn, familjevåld och myndigheternas ansvar" föreslog JO under verksamhetsåret vissa justeringar av bestämmelserna om barns rättigheter, bl.a. i fråga om anmälningsförfarandet mellan myndigheter och i fråga om barns rätt att i familjevåldssituationer få vård och omsorg i rätt tid. Riksdagens grundlagsutskott konstaterade i sitt betänkande med anledning av den särskilda berättelsen att moti-

veringarna för de föreslagna åtgärderna var synnerligen vägande och väl förankrade i vårt system för grundläggande fri- och rättigheter. I den nya barnskyddslagen som riksdagen godkände 14.2.2007 preciseras myndigheternas anmälningsskyldighet på det sätt som föreslås i den särskilda berättelsen.

Europadomstolen gav under året tre domar om familjers och barns rättigheter i Finland (R. v. Finland, H.K. v. Finland och C. v. Finland). Domstolen konstaterade bl.a. att gemenskapen mellan föräldrar och barn är en väsentlig del av familjelivet. Åtgärder som hindrar denna gemenskap kränker de rättigheter som människorättskonventionen tryggar. Ett omhändertagande bör vara en temporär åtgärd som skall upphöra så snart omständigheterna tillåter det. Myndigheterna har en positiv skyldighet att vidta åtgärder för återförening av en familj så snart detta rimligen kan ske. Skyldigheten får gradvis en alltmera tvingande karaktär ju längre omhändertagandet fortgår.

Barnets bästa måste emellertid alltid beaktas. Om omhändertagandet har fortgått en längre tid kan barnets bästa, dvs. bevarandet av den faktiska situationen, eventuellt åsidosätta föräldrarnas intresse av en återförening. Även om myndigheterna skulle ha en bred marginal för prövning av frågan om det är nödvändigt att omhänderta ett barn, är det skäl att förhålla sig restriktivare t.ex. till tilläggsbegränsningar som gäller umgängesrätten. Myndigheterna måste hitta en rättvis balans mellan barnets och föräldrarnas intressen samt vid avvägningen fästa särskilt avseende vid barnets bästa som, beroende på dennas art och betydelse, kan åsidosätta föräldrarnas intressen.

Enligt sista meningen i grundlagens 7 § 3 mom. skall rättigheterna för den som har berövats sin frihet tryggas genom lag. Bestämmelsen har karaktäriserats som ett grundlagsenligt mandat som innebär att frihetsberövade personers rättigheter skall tryggas genom lag bl.a. på det sätt som anges i de internationella människorättskonventionerna. Endast en tidsenlig och tillräckligt detaljerad lagstiftning räcker för att uppfylla de förpliktelser som det ovan nämnda grundlagsenliga mandatet innebär. Regleringen är samtidigt betydelsefull med tanke på flera av de andra grundläggande rättigheter som nämns i grundlagen.

Eftersom ett frihetsberövande inte i sig utgör någon grund för att begränsa en persons övriga grundläggande rättigheter, måste eventuella inskränkningar av andra grundläggande rättigheter under tiden för frihetsberövandet vara baserade på lag. I detta avseende kan det konstateras att tre nya lagar (fängelselagen, häktningsslagen och lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen) trädde i kraft under verksamhetsåret. Dessa lagar reglerar noggrannare än den tidigare lagstiftningen frihetsberövade personers rättigheter. Lagarna har stiftats med beaktande av de förpliktelser som grundrättighetssystemet ställer på staten.

3.3 TELETVÅNGSMEDEL, TÄCKOPERATIONER OCH ÖVRIGA HEMLIGA METODER FÖR INHÄMTANDE AV INFORMATION

3.3.1 HEMLIGA METODER FÖR INHÄMTANDE AV INFORMATION

Med de befogenheter som åsyftas i detta kapitel avses de tvångsmedel som enligt 5 a kap. i tvångsmedelslagen kan tillgripas vid förundersökningen av brott samt de hemliga metoder för informationsinhämtning som kan användas för avslöjande och bekämpning av brott med stöd av polislagen och tullagen.

Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation kallas i detta sammanhang med ett gemensamt namn för *teletvångsmedel*, fastän begreppet i allmänhet inte omfattar teknisk observation. Begreppet hemliga tvångsmedel eller hemliga metoder för inhämtande av information kan användas som en gemensam benämning för teletvångsmedel och bl.a. *täckoperationer*, *bevisprovokation genom köp och förhindrande av att informationsinhämtning avslöjas* (33 a § i polislagen). En närmare redogörelse för dessa begrepp finns i JO:s berättelse för år 2005, på s. 75.

3.3.2 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV TELETVÅNGSMEDEL

Ända sedan teletvångsmedlen togs i bruk för drygt tio år sedan har övervakningen av teletvångsmedlen utgjort en av tyngdpunkterna inom JO:s laglighetskontroll. JO:s övervakning kompletterar inrikesministeriets och förundersökningsmyndigheternas egen laglighetskontroll. Inrikesministeriet överlämnar årligen en berättelse om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning till JO. Berättelsen innefattar också ett avsnitt om användningen av teknisk observation i straffanstalterna. Till berättelsen fogas Tullstyrelsens utredning om användningen av teletvångsmedel vid tullen. Dessutom ger försvarsministeriet årligen en berättelse om teknisk avlyssning inom försvarsmakten till JO och gränsbevakningsväsendet en berättelse om användningen av teknisk observation inom gränsbevakningsväsendet.

I enlighet med de önskemål som framställdes i grundlagsutskottets ställningstagande har JO:s berättelse sedan år 1995 innefattat ett särskilt avsnitt om teletvångsmedel. I denna berättelse har dispositionen ändrats så att avsnittet om teletvångsmedel ingår i det kapitel som gäller övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De rapporter JO får av olika myndigheter kompletterar den traditionella laglighetskontrollen och förbättrar möjligheterna att övervaka användningen av teletvångsmedel. JO:s övervakning av teletvångsmedlen kan i hög grad karaktäriseras som kontroll av kontrollen. Inrikesministeriet och tullen får en väsentlig del av sin information via ärendehanteringssystemet SALPA som togs i bruk år 2004 och som upprätthålls av centralkriminalpolisen. Polisens högsta ledning, polisens länsledning och Tullstyrelsen får dessutom information om verksamheten genom sina egna inspektioner och genom att hålla kontakt med undersökningsledarna.

JO har också vid sina inspektioner och 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. På basis av inrikesministeriets berättelse har även JO tagit en del ärenden till prövning på eget initiativ. JO har emellertid begränsade möjligheter att undersöka ären-

den på eget initiativ. För att komplettera den bild av användningen och övervakningen av teletvångsmedel som ges i inrikesministeriets årliga berättelse har man vid JO:s kansli under verksamhetsåret också upprättat hållit inofficiella kontakter till polisens högsta ledning och centralkriminalpolisen. Inom ramen för tjänstemannautbytet arbetade en av föredragandena från JO:s kansli vid inrikesministeriets polisavdelning under perioden 1.8.2005–31.1.2006 och gjorde sig under denna tid förtrogen med polisarbetet på olika nivåer samt med användningen av hemliga metoder för inhämtande av information och övervakningen av dessa metoder.

Under verksamhetsåret svarade BJO *Lindstedt* för övervakningen av teletvångsmedlen. Som ansvarig föredragande fungerade justitieombudsmannasekreterare *Pasi Pölönen* fram till 31.1.2006 och därefter äldre justitieombudsmannasekreterare *Juha Haapamäki*.

3.3.3 TELETVÅNGSMEDLENS SÄRDRAG

Genom användningen av teletvångsmedel ingriper man ofta i kärnområdet för sådana grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen. Teletvångsmedlen medför särskilt ingrepp i privatlivsskyddet och hemfridskyddet samt i skyddet för förtroliga meddelanden och personuppgifter. Det finns dock nivåskillnader för hur allvarliga ingrepp det är fråga om i olika fall. Avlyssning av en misstänkt persons bostad innebär t.ex. ett betydligt allvarligare ingrepp i den misstänktes privatlivsskydd än teleavlyssning. Det lindrigaste ingreppet orsakas av teleövervakning, där man inte utreder innehållet i ett meddelande.

För att metoderna skall vara effektiva måste de dock hållas hemliga för de personer som blir föremål för åtgärderna, åtminstone i undersökningens inledningskede. Därför har teletvångsmedlen – vid sidan av de övriga s.k. okonventionella tvångsmedlen – även kallats hemliga tvångsmedel. De personer teletvångsmedlen riktar sig mot har i allmänhet sämre möjligheter att reagera mot användningen av tvångsmedlen än när det är fråga om "sedvanliga" tvångsmedel som de berörda personerna i praktiken får kännedom om

omedelbart då de används eller åtminstone relativt snabbt därefter. Till teletvångsmedlens karaktär hör dessutom att de ofta också riktas mot personer som inte misstänks för något brott. I ett samtal som avlyssnas deltar t.ex. alltid också en annan part, som kanske inte har någonting att göra med det brott som utreds. Då och då anföras det klagomål hos JO över att en utomstående persons telefonsamtal har avlyssnats då denne har ringt upp en teleanslutning som varit föremål för teleavlyssning. Enligt lagen är detta tillåtet, men förundersökningsmyndigheterna är skyldiga att utplåna all obehövlig överskottsinformation.

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 lätt 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 (se ovan angående arrangemangen i anslutning till laglighetskontrollen s. 72).

3.3.4 BESLUT OM ANVÄNDNING AV TVÅNGSMEDEL

Teleavlyssning får endast utföras med stöd av domstolens beslut. Detsamma gäller i regel också teleövervakning. De beslutskriterier som anges i lagen är emellertid i vissa avseenden mycket flexibla och lämnar således rum för prövning vid beslutsfattandet. 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 ofientligt 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 för användning av ett teletvångsmedel skall domstolen bl.a. fastställa giltighetstiden för tillståndet, som i regel är högst en månad i sänder, och ange vilka personer och teleanslutningar, telead-

resser eller teleterminalanordningar som är föremål för åtgärden.

Högsta domstolens prejudikat HD 2007:7 beskriver domstolskontrollens betydelse i samband med övervakningen av teletvångsmedlen. I HD:s beslut konstaterades det att domstolen har till uppgift att sörja för den misstänktes rättsskydd då en ansökan om tillstånd för tvångsmedel behandlas vid domstolen. Domstolen skall utreda vilka fakta brottsmisstankarna påstås grunda sig på. Enbart en tjänstemans hänvisning till uppgifter som erhållits i samband med brottsutredningen eller till de slutsatser som tjänstemannen dragit på basis av uppgifterna kan inte betraktas som sådan tillräcklig utredning som uppfyller villkoren för att ett teletvångsmedel skall få tillgripas.

Ansökan skall grunda sig på konkreta fakta, på basis av vilka domstolen i varje enskilt fall kan bedöma om tröskeln "skäligen misstänkt" överskrids. Domstolen skall vid behov kräva tydliga motiveringar till varför det är påkallat att använda tvångsmedlet. I det aktuella fallet hade tingsrättens beslut om att bevilja tillstånd för teknisk avlyssning upphävts. I tillståndsansökan hade det nämligen inte lagts fram sådana omständigheter med stöd av vilka man hade kunnat konstatera att det förelåg skäl att misstänka de berörda personerna för grovt narkotikabrott. Detsamma gällde tingsrättens beslut, där man endast hade hänvisat till de grunder som uppgetts i tillståndsansökan.

Det kan konstateras att BJO under flera år har uppmärksammat dessa frågor i olika ställningstaganden och t.ex. vid samtal som förts i samband med inspektioner (se t.ex. JO:s berättelse för år 2004, s. 88–89 och för år 2005, s. 92). I samband med inspektionerna påträffas gång på gång beslut som har motiverats på samma sätt som det tillståndsbeslut som upphävdes av HD. För tydlighetens skull bör det konstateras att detta inte betyder att det skulle ha saknats förutsättningar för beviljandet av tillstånden. Det kan nämligen i dessa fall också vara fråga om att de muntliga motiveringar som presenterats vid sidan av den skriftliga ansökan inte har antecknats i beslutet. Detta förfarande är emellertid problematiskt, eftersom de grunder på vilka tillståndet beviljas naturligtvis skall antecknas i beslutet bl.a. för att möjliggöra efterhandskontroll av besluten.

3.3.5 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV TELETVÅNGSMEDEL

Inom detta sakområde anfördes det vanligtvis endast ett ringa antal klagomål. Under verksamhetsåret anfördes det ännu färre klagomål över användningen av teletvångsmedel än året innan. Under verksamhetsåret avgjorde JO 23 ärenden som gällde teletvångsmedel. Av dessa ärenden hade fyra anhängiggjorts på eget initiativ och 19 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. I en del fall anfördes klagomål över att det enligt lagen inte är möjligt att tillgripa teletvångsmedel på målsägandens begäran. År 2006 tog JO ca 20 nya teletvångsmedelsärenden till behandling, antingen med anledning av klagomål eller på eget initiativ.

3.3.6 AVGÖRANDEN GÄLLANDE TELETVÅNGSMEDEL

Lagstridig teleavlyssning vid utredningen av ett allvarligt dopningsbrott

BJO gav en tingsdomare vid Helsingfors tingsrätt en anmärkning för att domaren hade beviljat Södra tull-distriktet tillstånd för teleavlyssning vid utredningen av ett allvarligt dopningsbrott. Enligt lagen är det inte möjligt att använda teleavlyssning vid utredningen av ett sådant brott. Södra tull-distriktet hade ansökt om tillstånd för både teleavlyssning och teleövervakning. Tjänstemännen vid tullen upptäckte felet strax efter att tingsrätten hade beviljat tillståndet och tjänstemännen kontaktade genast tingsdomaren. Saken korrigerades samma dag och tullen hann inte inleda teleavlyssningen. Enligt BJO kan ett dylikt fel dock äventyra det grundlagsenliga skyddet för förtroliga meddelanden.

Då domstolen fattar beslut om användningen av tvångsmedel hör det till dess centrala uppgifter att se till att de berörda personernas rättsskydd tryggas. När

det är fråga om hemliga tvångsmedel är denna uppgift särskilt viktig, eftersom ingen annan aktör då är närvarande vid domstolsbehandlingen för att värna om den misstänktes rättigheter. Därför begår domstolen ett allvarligt fel om den bifaller en uppenbart lagstridig ansökan om tillstånd för användning av tvångsmedel. Enligt BJO var det i första hand den domstol som hade beviljat tillståndet som ansvarade för det skedda. Tingsdomaren medgav att ett fel hade begåtts.

För tullmyndighetens del var det fråga om ett fel som begåtts av oaktsamhet. Tullöverinspektören och överdetektiven medgav också felet. Efter att ha upptäckt misstaget hade både tullöverinspektören och överdetektiven vidtagit åtgärder för att korrigera saken. Inget tydde på att man ens skulle ha övervägt att använda det tillstånd som hade beviljats på felaktiga grunder.

BJO ansåg vidare att tingsdomaren hade korrigerat felet på ett betänkligt sätt. Korrigeringen gjordes så att yrkandet på tillstånd för teleavlyssning streckades över i den ursprungliga tillståndsansökan, varvid endast ansökan om tillstånd för teleövervakning kvarstod. Det korrigerade beslutet registrerades under samma diarienummer som det tidigare felaktiga beslutet. Detta förfarande gav inte en fördelaktig bild av domstolens inställning till den formella behandlingen av teletvångsmedelsärendena. Domstolen har uttryckligen getts i uppgift att övervaka och fatta beslut om användningen av teletvångsmedel. Tingsdomaren skulle ha haft möjlighet att anhålla om återbrytande av det lagstridiga beslutet hos hovrätten. Om felet hade korrigerats genom återbrytande skulle det tydligare ha framgått vad som hade skett under ärendets behandling.

Ärendet uppdagades i samband med BJO:s inspektion vid Tullstyrelsen i december 2004. Med anledning av det lagstridigt beviljade teleövervakningstillståndet bad BJO centralkriminalpolisen utföra en förundersökning i ärendet för att utreda om det hade förekommit brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet i det aktuella fallet. Efter att förundersökningen hade slutförts ansåg BJO emellertid att tingsdomarens och tulltjänstemännens förfarande inte motsvarade det rekvisit som anges för gärningen i strafflagen. Vid en helhetsbedömning av gärningen, med beaktande av dess menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som hade

samband med den, ansåg BJO nämligen att gärningen enligt paragrafen var av ringa betydelse.

BJO Jukka Lindstedts beslut 20.9.2006,
dnr 878/2/05*, föredragande Pasi Pölönen

Felaktigheter vid användningen av teletvångsmedel på Åland

BJO konstaterade att det hade förekommit flera felaktigheter i tingsdomarnas förfarande vid Ålands tingsrätt när det gällde beslutsfattandet angående teletvångsmedel, och likaså i polisens förfarande vid registreringen av teletvångsmedelsärendena.

BJO gav en tingsdomare en anmärkning på grund av att det skett flera fel vid behandlingen av teletvångsmedelsärenden. I ett fall hade varken den person som framställt yrkandet på tillstånd för teleövervakning eller en företrädare för denne personligen varit närvarande för att höras då yrkandet behandlades. Tingsdomaren hade inte heller upprättat något protokoll över ärendet. Protokollföringen hade försumrats också i ett annat ärende. Dessutom fanns det inexaktheter i besluten när det gällde teleövervakningstillståndens giltighetstid, och den sekretessbestämmelse som fanns i ett av besluten grundade sig inte på lag. En annan tingsdomare hade felaktigt beviljat tillstånd för teleövervakning för en längre tid än vad som var möjligt enligt tvångsmedelslagen. Domaren hade emellertid upptäckt sitt fel och rättat det. Det framgick inte att felet skulle ha medfört någon rättsförlust eller skada. BJO delgav tingsdomaren sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

BJO gav dessutom kommissarien i landskapet Ålands polisdistrikt en anmärkning på grund av att kommissarien hade ansökt om teleövervakningstillstånd för en längre tid än vad som var möjligt enligt lag. När det gällde polisens förfarande hade det dessutom förekommit brister i protokollföringen av tvångsmedelsärendena. Polismästaren på Åland hade försummat sin skyldighet att övervaka behandlingen av dessa ärenden. I ett fall hade inget protokoll förts. Även i de fall där ärendena hade protokollförts fanns det brister i protokollen. Det verkade som om protokollen inte alls hade

upprättats i samband med undersökningen, utan protokollföringen tycktes ha aktualiserats först när inrikesministeriet hade bett Ålands polisdistrikt om utredning till grund för sitt eget utlåtande till BJO. Vid bedömningen av hur klandervärt polisens förfarande hade varit tog BJO hänsyn till avsaknaden av svenskspråkiga anvisningar och bristen på rutin vid skötseln av dessa ärenden. Å andra sidan finns det föreskrifter om protokollföringsskyldigheten både i tvångsmedelslagen och i förordningen om förundersökning och tvångsmedel, vilka har utfärdats på både finska och svenska.

BJO Jukka Lindstedts beslut 18.9.2006,
dnr 3068/2/04*, föredragande Pasi Pölönen

BJO avgjorde också ett ärende som han hade tagit till prövning på eget initiativ, där det var fråga om huruvida lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten överensstämde med grundlagen (891/2/05* s. 137).

I ett annat avgörande var det fråga om huruvida över-skottsinformation skall utplånas under en pågående rättegång. I ett brottmål som gällde häleri hade man som bevismaterial använt en teleavlyssningsupptagning som utgjorde sådan över-skottsinformation som erhållits i samband med förundersökningen av ett annat brottmål (snatteri). Vid den tidpunkt då tingsrätten behandlade häleribrottet förelåg det inte ännu någon skyldighet att utplåna den information som erhållits i snatteriärendet. Då häleribrottet behandlades vid hovrätten hade förundersökningen av snatteriärendet emellertid redan slutförts. Eftersom upptagningen redan hade blivit en del av rättegångsmaterialet, var dess tillåtlighet som bevis enligt BJO inte i detta sammanhang definitivt beroende av vid vilken tidpunkt polisen enligt tvångsmedelslagen var skyldig att utplåna över-skottsinformationen. Denna åtgärd kan i och för sig vidtas redan innan en teleavlyssningsupptagning använts vid en högre rättsinstans (1616/4/06).

I ett klagomål aktualiserades frågan om huruvida teleavlyssningsmaterialet skall inkluderas i förundersökningsprotokollet. Polisen hade bland det ursprungliga materialet valt ut de samtal som var av betydelse med tanke på ärendets utredning och lämnat bort irrelevanta samtal. BJO ansåg att polisen hade agerat inom ramen för sin prövningsrätt. I sådana fall där det förekom-

mer osäkerhet om huruvida materialet är av betydelse ansåg JO emellertid att det är bättre att materialet tas in i förundersökningsprotokollet eller bifogas till protokollet, även om materialet är omfattande (1740/4/05).

3.3.7 INSPEKTIONER

JO fäster också vid sina inspektioner vikt vid användningen av teletvångsmedel och erhåller i samband med inspektionerna tilläggsinformation som kan användas vid laglighetskontrollen. Teletvångsmedlen har under de senaste åren utgjort en av tyngdpunkterna vid inspektionerna av olika polisinrättningar och teletvångsmedlen kommer även framledes att utgöra ett tyngdpunktsområde vid inspektionsverksamheten. Teletvångsmedelsärenden behandlades under verksamhetsåret också i samband med inspektionerna vid S:t Michels, Björneborgs och Jyväskylä tingsrätt samt vid staben för gränsbevakningsväsendet.

I samband med inspektionerna görs i allmänhet också stickprovsgranskningar av teletvångsmedelsbeslut och protokoll. Under verksamhetsåret föranledde inspektionerna inte några fortsatta åtgärder. Utgående från det material som tillställts JO på förhand diskuterade man vid inspektionerna bl.a. behandlingsordningen för ansökningarna, utredningen av grunderna för att den person åtgärden riktar sig mot kan betraktas som "skälig misstänkt" samt registreringen av beslutsmotiveringarna. Man diskuterade också över-skottsinformationen samt hur länge man kan uppskjuta meddelandet om användningen av teletvångsmedel till den misstänkte och i vilka situationer den misstänkte inte alls behöver underrättas om saken.

I samband med inspektionen av staben för gränsbevakningsväsendet diskuterades den rapporteringsskyldighet som avses i 33 § i polislagen och som endast gäller teknisk avlyssning. Polislagen innehåller inte några uttryckliga föreskrifter om rapporteringsskyldighet i fråga om teknisk observation. Förvaltningsutskottet har konstaterat att JO årligen skall tillställas en berättelse om användningen av teknisk observation inom gränsbevakningsväsendet (FvUB 12/2005, s. 13). Betänkan-det verkar emellertid i detta avseende vara felaktigt, eftersom gränsbevakningsväsendet enligt den hänvis-

ning till 33 § i polislagen som ingår i 41 § i gränsbevakningslagen har rapporteringsskyldighet endast i fråga om teknisk avlyssning. Bestämmelsen torde emellertid tolkas så att rapporteringen också omfattar sådan teknisk avlyssning som sker med stöd av tvångsmedelslagen.

3.3.8 ÖVERVAKNINGSUPPGIFTER

Inrikesministeriet gav i mars 2007 sin berättelse om användningen av hemliga metoder för inhämtande av information under år 2006 till JO. Tullstyrelsens berättelse om användningen av teletvångsmedel inom tullsen gav kort därefter samma månad. Försvarsministeriet meddelade att man inte inom försvarsmakten hade använt sådan teknisk avlyssning som avses i polislagen under år 2006 (detsamma gällde år 2005, under år 2004 hade teknisk avlyssning använts en gång). Inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning sammanställde en rapport om teknisk observation och inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge med stöd av polislagen eller tvångsmedelslagen, i enlighet med vad som avtalats vid besöket i mars 2006. Under verksamhetsåret användes inte dessa metoder för inhämtande av information inom gränsbevakningsväsendet.

Nedan presenteras en del av de viktigaste statistiska uppgifterna angående användningen av teletvångsmedel under år 2006. De statistiska uppgifterna har erhållits från inrikesministeriet och Tullstyrelsen (talen för år 2005 anges inom parentes som jämförelsetal). På grund av sekretessen innefattar antalen inte de uppgifter JO fått om skyddspolisens åtgärder. På inrikesministeriets webbsidor 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 webbsidor.

Teleavlyssning

Det mått som bäst beskriver i vilken utsträckning teleavlyssning och teleövervakning använts är *antalet misstänkta* som dessa åtgärder med domstolens tillstånd riktat sig mot. Antalet teleanslutningar, teledresser

och teleterminalanordningar som varit föremål för åtgärder beskriver snarare de förändringar som skett i omvärlden – i synnerhet i kommunikationsteknologin och lagstiftningen – än de förändringar som skett i användningen av teletvångsmedel.

Antalet misstänkta som blev föremål för teleavlyssning från polisens sida höll sig under verksamhetsåret på samma nivå som åren innan. Under verksamhetsåret uppgick antalet misstänkta till 568 medan det året innan var 562. Under de senaste åren har både antalet personer som blivit föremål för teleavlyssning och antalet teleavlyssningstillstånd hållit sig på samma nivå. Polisen framställde under verksamhetsåret 1 770 (1 513 året innan) yrkanden på tillstånd för teleavlyssning (som samtidigt innefattade yrkanden på tillstånd för teleövervakning). Det ökade antalet yrkanden förklaras av det stora antalet yrkanden på förlängning av tillstånd som beviljats tidigare. År 2006 framställdes 954 förlängningsyrkanden, medan antalet året innan var 653. Av det sammanlagda antalet yrkanden som gällde tillstånd för teleavlyssning utgjordes således över hälften av förlängningsyrkanden. I själva verket framställdes det färre nya (ursprungliga) yrkanden på tillstånd för teleavlyssning än året innan, samtidigt som förlängningsyrkandenas antal ökade med 46 %.

Inom tullsen ökade användningen av teleavlyssning med stöd av tvångsmedelslagen allttjämt, även om ökningen inte var lika stor som åren innan. Domstolen beviljade tullsen 177 teleavlyssningstillstånd med stöd av tvångsmedelslagen (171 året innan). Teleavlyssning riktades mot 76 misstänkta (66 året innan) – detta antal innefattar också oidentifierade personer. Under verksamhetsåret blev 207 teleanslutningar eller teleterminalanordningar föremål för teleavlyssning från tullens sida (200 året innan).

Teleövervakning

Antalet misstänkta som blivit föremål för teleövervakning från polisens sida uppgick under verksamhetsåret till 1 154 och ökade således en aning i förhållande till året innan, då antalet var 1 116. Under de senaste åren har antalet personer som blivit föremål för teleövervakning hållit sig stabilt, medan antalet beviljade

tillstånd har minskat. Polisens yrkanden på tillstånd för teleövervakning ökade under år 2006 i förhållande till året innan. Antalet yrkanden uppgick under verksamhetsåret till 1 500, medan det året innan framställdes 1 430 yrkanden. Av dessa yrkanden var 171 förlängningsyrkanden (106 året innan). Jämfört med året innan höll sig antalet nya yrkanden således på samma nivå som året innan, medan förlängningsyrkandenas andel ökade med 61 %.

Tullen beviljades färre teleövervakningstillstånd med stöd av tvångsmedelslagen än året innan. Å andra sidan skedde en avsevärd ökning av antalet misstänkta och antalet teleanslutningar som teleövervakningen riktade sig mot. Tullen beviljades under verksamhetsåret 344 teleövervakningstillstånd (352 året innan). Teleövervakningen riktade sig mot 210 misstänkta (179 året innan) och mot 353 teleanslutningar eller teleterminalanordningar (270 året innan).

Tillstånd för användning av teletvångsmedel

År 2006 beviljade domstolen polisen sammanlagt 1 756 teleavlyssningstillstånd (1 506 året innan). Antalet teleavlyssningstillstånd ökade med 17 %, vilket i synnerhet berodde på det ökade antalet förlängningsyrkanden. Under verksamhetsåret uppgick antalet teleavlyssningstillstånd i förhållande till antalet misstänkta till 3 tillstånd/misstänkt (2,7 tillstånd/misstänkt år 2005). För tullens del var motsvarande relationstal 2,7 tillstånd/misstänkt.

Antalet teleövervakningstillstånd som beviljades polisen uppgick år 2006 till 1 479 (1 419 året innan). Det hade således skett en ökning på 4 % i förhållande till året innan. Av dessa tillstånd var 112 sådana som grundade sig på målsägandens samtycke och som riktade sig mot målsägandens teleanslutning (115 året innan). Under verksamhetsåret uppgick antalet teleövervakningstillstånd i förhållande till antalet misstänkta till 1,3 tillstånd/misstänkt. Relationstalet var det samma året innan. Under verksamhetsåret beviljade domstolen polisen 62 tillstånd för inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge (s.k. stolptillstånd). Året innan beviljades 77 sådana tillstånd.

Antalet teleanslutningar och teleadresser

År 2006 blev sammanlagt 3 717 teleanslutningar och teleadresser föremål för sådan teleavlyssning eller teleövervakning som polisen utförde med stöd av tvångsmedelslagen (3 225 året innan). Teleavlyssning riktades mot 1 614 teleanslutningar (1 331 året innan) och teleövervakning mot 2 103 teleanslutningar (1 894 året innan). Tullens teleavlyssning riktade sig mot 207 teleanslutningar eller teleadresser (200 året innan) och tullens teleövervakning omfattade 353 teleanslutningar eller teleadresser (270 året innan).

Enligt inrikesministeriet beror ökningen delvis på att teletvångsmedlens användningsområde, som tidigare omfattat traditionella telefonnummer, har utvidgats så att det nuförtiden även omfattar andra slags teleadresser. I samband med en ansökan om tillstånd för avlyssning av en teleterminalanordning har man t.ex. blivit tvungen att ansöka om avlyssningstillstånd också för de teleanslutningar som använts i teleterminalanordningen. Ibland använder de misstänkta dessutom flera telekommunikationsmedel och teleanslutningar, vilket också ökar antalet avlyssnade teleanslutningar och teleadresser i förhållande till antalet misstänkta. Antalet teleanslutningar som blivit föremål för teleövervakning är enligt statistiken större än antalet beviljade teleövervakningstillstånd. Detta beror på att en del av de teleanslutningar som blivit föremål för teleavlyssning också har blivit föremål för retroaktiv teleövervakning i samband med teleavlyssningen, varvid dessa teleanslutningar också har statistikförts i samband med teleövervakningen.

Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen

Med stöd av polislagen utnyttjades teleavlyssning endast fem gånger av andra aktörer än skyddspolisen. I dessa fall var det fråga om situationer där åtgärden ansågs nödvändig för att avvärja en överhängande fara som hotade någons liv eller hälsa. I fyra av dessa fem fall var den teleavlyssning som utfördes med stöd av polislagen av stor betydelse.

År 2006 framställdes med stöd av polislagen 56 yrkanden på tillstånd för teleövervakning. Tre yrkanden förkastades. I fem fall sändes teleövervakningstillståndet inte till telebolaget på grund av att situationen hade förändrats. Med stöd av polislagen utfördes teleövervakning således i 48 fall under verksamhetsåret (63 året innan). Teleövervakningen riktade sig mot 49 personer och 78 teleanslutningar.

Under verksamhetsåret fattade polismän inom befälet avsevärt färre brådskande beslut om inledande av teleövervakning än året innan. År 2006 fattades 11 sådana beslut, medan antalet året innan uppgick till 29 och år 2004 till 55. De fall där teleövervakning inletts med stöd av ett brådskande beslut som fattats av en polisman inom befälet uppgick under verksamhetsåret till 23 % av alla teleövervakningsfall (71 % år 2004).

Teleövervakning	2004	2005	2006
Domstolstillstånd	22	34	37
Polisens beslut	55	29	11

Den teleövervakning som utfördes med stöd av polislagen användes mest för spaning efter försvunna personer. Teleövervakningen utnyttjades i 53 % av fallen för detta ändamål (34 % året innan). I 17 % av fallen var den teleövervakning som utfördes med stöd av polislagen nödvändig för att avvärja en överhängande fara för någons liv eller hälsa och i 8 % av fallen var teleövervakningen nödvändig för att förhindra narkotikabrott. Den teleövervakning som utförts med stöd av polislagen har ökat i betydelse. Teleövervakningen var av stor eller avgörande betydelse i 54 % av fallen (51 % år 2005 och 48 % år 2004).

Teleövervakning enligt tullagen

I och med att tullagen år 2003 utökades med 20 e § blev det möjligt att utföra teleövervakning också för att förhindra eller avslöja tullbrott. Under verksamhetsåret beviljades 51 teleövervakningstillstånd med stöd av tullagen (60 året innan). Teleövervakningen riktade

sig mot sammanlagt 35 personer, av vilka 12 var identifierade, 21 oidentifierade och två personers identitet framgick med hjälp av teleövervakningen.

Den teleövervakning som utfördes med stöd av tullagen utnyttjades för förebyggande och utredning av allt flera olika typer av brottslighet. Teleövervakningen användes bl.a. för förebyggande och avslöjande av grova skattebedrägerier (70,6 %), grova narkotikabrott (20,6 %), narkotikabrott (2,9 %) och grova dopningsbrott (5,9 %).

Teknisk avlyssning

Med stöd av polislagen utfördes teknisk avlyssning 6 gånger under verksamhetsåret (6 gånger året innan). I två av dessa fall utfördes avlyssningen i fängelset (2 fall året innan). Sådan teknisk avlyssning som utfördes med stöd av polislagen utnyttjades i huvudsak för bekämpning av grova narkotikabrott. Avlyssningen hade inte någon stor allmän betydelse med tanke på brottsbekämpningen. Tullmyndigheterna ansökte inte under verksamhetsåret om tillstånd för teknisk avlyssning med stöd av tvångsmedelslagen eller polislagen.

Under verksamhetsåret beviljades polisen 42 tillstånd för teknisk avlyssning med stöd av tvångsmedelslagen (70 året innan). Av dessa tillstånd förblev 11 outnyttjade (8 året innan), vilket innebär att teknisk avlyssning utnyttjades 31 gånger (62 gånger året innan). Användningen av teknisk avlyssning med stöd av tvångsmedelslagen minskade således med hälften i förhållande till året innan. Enligt inrikesministeriet beror minskningen i första hand på att man har upplevt det som alltför mödosamt och tidskrävande att med hjälp av de tillbuds stående resurserna undersöka allt det omfattande material som erhålls vid avlyssningen och som enligt lagen skall undersökas "så snart som möjligt".

Av de tillstånd för teknisk avlyssning som beviljades med stöd av tvångsmedelslagen gällde 6 teknisk avlyssning i utrymmen avsedda för stadigvarande boende, s.k. bostadsavlyssning (11 året innan), varav endast 2 utnyttjades (8 året innan). I fängelserna utfördes teknisk avlyssning 14 gånger (17 året innan). Under verksamhetsåret förkastades inga yrkanden på till-

stånd för teknisk avlyssning. För teknisk observation i en straffanstalt beviljades 2 tillstånd (inga året innan).

Förkastade yrkanden

Under verksamhetsåret förkastade domstolen 3 av polisens yrkanden på tillstånd för samtidig teleavlyssning och teleövervakning (4 året innan). Av polisens yrkanden på tillstånd för teleövervakning förkastade domstolen 3 (4 året innan). I förhållande till året innan minskade antalet förkastade yrkanden med två. För tullens del förkastade domstolen en ansökan om tillstånd för teleavlyssning och tre ansökningar om tillstånd för teleövervakning (1 året innan). Inga yrkanden på tillstånd för teknisk avlyssning förkastades.

Underrättelse om användningen av tvångsmedel

Enligt tvångsmedelslagen skall domstolen utan dröjsmål underrättas om att användningen av tvångsmedlet upphört. Den misstänkte skall senast ett år efter att användningen av tvångsmedlet upphörde underrättas om att tvångsmedlet använts, om inte domstolen av viktiga skäl som hör samman med utredningen fattar beslut om att denna tidsfrist skall förlängas eller beslutar att underrättelsen inte alls behöver göras.

I 22 fall som gällde teleavlyssning och i 4 fall som gällde teleövervakning beviljade domstolen polisen en förlängd tidsfrist för underrättelsen. Det har förekommit allt färre fall där domstolen beslutat att de personer tvångsmedlen riktat sig mot inte alls behöver underrättas om de hemliga tvångsmedel som polisen utnyttjat. Vanligtvis förekommer det några tiotal sådana beslut per år. När det gäller den totala användningen av hemliga tvångsmedel beslutade domstolen år 2006 i mindre än 1 % av fallen att de personer som blivit föremål för åtgärderna inte behövde underrättas om saken (angående tidigare praxis, se JO:s berättelse för år 2005, s. 89).

Det har skett en positiv utveckling när det gäller underrättelserna om de teletvångsmedel som tullen använt

(angående det tidigare läget, se JO:s berättelse för år 2005, s. 89). Under verksamhetsåret beviljade domstolen i 7,4 % av teleavlyssningsfallen tillstånd att skjuta upp underrättelsen och i 2,9 % av fallen tillstånd att utelämna underrättelsen helt och hållet. Det förekom fortfarande också fall där underrättelsen hade gjorts för sent. Statistiken förvrängdes dock av att underrättelsen registrerades som försenad också i de fall där den misstänkte inte hade kunnat identifieras eller där det varit fråga om utländska teleanslutningar. De berörda underrättades i 90,8 % av fallen om den teleövervakning som tullen hade utfört. Med domstolens tillstånd utelämnades underrättelsen i 2,6 % av fallen. Tullstyrelsen uppgav att man har uppmärksammat de försenade underrättelserna i samband med den handledning och utbildning som getts i fråga om användningen av hemliga tvångsmedel.

Bedömning av teletvångsmedlens betydelse

Bedömningen av teletvångsmedlens betydelse grundar sig på de uppskattningar undersökningsledarna gjort utgående från de ärenden de själva behandlat. Undersökningsledarnas uppskattningar visar att teletvångsmedlen fortfarande utgör en mycket betydelsefull metod för inhämtande av information. Inom polisen var teleavlyssningen av avgörande eller viktig betydelse i 75 % av fallen (59,5 % året innan). Den information som kan erhållas genom teleavlyssning har fått en ökad betydelse när det gäller styrningen av brottsutredningen, samtidigt som dess betydelse i bevisningssyfte har minskat. Teleövervakningen var år 2006 av avgörande eller viktig betydelse i 61 % av fallen (57 %). Förändringarna var små även när det gällde bedömningen av de s.k. stolptillståndens betydelse – denna metod var av avgörande eller viktig betydelse i 29 % av fallen (32 %).

Inom tullen har teleavlyssningen och teleövervakningen ökat avsevärt i betydelse. Teleavlyssningen betraktades som avgörande eller viktig i 71 % av fallen (67 %) och teleövervakningen i 61 % av fallen (23 %). Teleavlyssningen spelade en liten eller obetydlig roll i 29 % av fallen (33 %) och teleövervakningen i 39 % av fallen (77 %).

Avlyssningsförbud och överskottsinformation

För polisens del fördubblades avlyssningsförbuden i förhållande till året innan. Det gjordes sammanlagt 179 protokollsanteckningar som gällde avlyssningsförbud (72 året innan). Avlyssningsförbuden gällde i 99 fall samtal mellan den misstänkte och hans eller hennes nära anhöriga, i 68 fall samtal mellan den misstänkte och hans eller hennes rättegångsbiträde och i 12 fall samtal mellan den misstänkte och en präst. Eventuella upptagningar av samtal som omfattats av avlyssningsförbud har omedelbart förstörts. I teleavlyssningsprotokollen hade det i 8 fall gjorts anteckningar om användning av överskottsinformation.

Vid tullen har det förekommit mindre överskottsinformation och färre avlyssningsförbud än hos polisen. Under verksamhetsåret gjordes sammanlagt 26 protokollsanteckningar gällande avlyssningsförbud vid tullen (av vilka 17 gällde samtal med en nära anhörig och 9 samtal med ett rättegångsbiträde). Eventuella upptagningar av samtal som omfattats av avlyssningsförbud har omedelbart förstörts. Det har inte gjorts några anteckningar om användning av överskottsinformation.

3.3.9 UTVÄRDERING

Enligt inrikesministeriet och Tullstyrelsen har yrkandena på tillstånd för teletvångsmedel i och med SALPA-systemet förbättrats både när det gäller kvaliteten och motiveringarna. Antalet avslagna yrkanden har t.ex. under de två senaste åren minskat med 22 (6 avslagsbeslut år 2006, 28 avslagsbeslut år 2004). Genom SALPA-systemet kan man säkerställa att verksamheten är lagenlig och redan på förhand gallra bort vissa fel helt och hållet. Efter övergången till SALPA-systemet har inrikesministeriets och Tullstyrelsens rapportering också blivit utförligare. Inrikesministeriets och Tullstyrelsens laglighetsövervakning har även i övrigt förbättrats i många avseenden under de senaste åren (se JO:s berättelse för år 2005, s. 90 och 92).

Under verksamhetsåret framgick det å andra sidan också att motiveringarna till yrkandena på tillstånd för tvångsmedel inte alltid motsvarade lagens krav (HD 2007:7 och Åbo hovrätts beslut 19.4.2006 som föregick HD:s beslut). I HD:s avgörande, som refererats ovan, konstaterade man att det inte på basis av beslutets motivering var möjligt att bedöma huruvida villkoren för användning av tvångsmedlet var uppfyllda. Det var troligtvis första gången ett tillstånd för användning av hemliga tvångsmedel upphävdes genom ändringsökande. Vid inspektionerna har man emellertid kunnat konstatera att dylika motiveringar, som enbart innehåller en hänvisning till polisens slutledning, inte alls är sällsynta inom domstolspraxis. Tullstyrelsen uppgav dock att många domstolar har börjat kräva att undersökningsledarna skall lägga fram ännu noggrannare och utförligare motiveringar som stöd för yrkandena än förut.

Då man utgår från antalet misstänkta verkar det som om användningen av teletvångsmedel under de senaste åren har stabiliserat sig på en viss nivå såväl för polisens del som för tullens del. Däremot har yrkandena och tillstånden fortsättningsvis ökat i antal, liksom de teleanslutningar och andra teleadresser som åtgärder riktat sig mot. Detta verkar framför allt bero på de s.k. förlängningsyrkanden som allt oftare framställs på grund av att det blivit svårare att avslöja och utreda grova brott och på grund av att brottsutredningstiderna förlängts.

Enligt inrikesministeriet beror denna utveckling bl.a. på att den kriminella verksamheten har förgrenat sig till allt fler sektorer och blivit allt mer organiserad. I dessa fall finns det ofta ett stort antal misstänkta som kan förfoga över flera teleanslutningar och teleadresser. Teletvångsmedlens användningsområde har också utvidgats på grund av nya telenät och lagändringar.

Användningen av teknisk avlyssning har däremot minskat avsevärt. Den primära rättsskyddsmekanismen i samband med teknisk avlyssning utgörs av undersökningen av upptagningarna, vilken har upplevts som arbetsdryg. Den tekniska avlyssningen är det teletvångsmedel som binder mest resurser. I samband med teknisk avlyssning måste man granska betydligt fler och mer omfattande upptagningar än t.ex. vid teleavlyssning som enbart begränsar sig till samtalens längd.

I samband med polisens interna övervakning har det kommit fram att det finns några polisinrättningar som inte har skaffat sådana administratörsrättigheter som SALPA-föreskriften kräver. I SALPA-föreskriften förutsätts att det polischeferna skall se till att systemets användar- och administratörsrättigheter är tillräckligt omfattande och tidsenliga. Inrikesministeriet har också fäst vikt vid överföringen av ansvaret för ärendena då undersökningsledaren byts.

Lagstiftarens avsikt har varit att teleövervakning endast i undantagsfall skall inledas med stöd av beslut som i brådskande situationer fattas av polismän inom befälet. Teleövervakningen skall i regel inledas med stöd av ett domstolsbeslut. Tidigare praxis överensstämde inte med lagstiftarens avsikt, men förfarandet verkar ha ändrats så att teleövervakning numera endast i undantagsfall inleds med stöd av en polismans beslut.

De ersättningar polisen har betalat till telebolagen för utlämnande av information har stigit avsevärt. En del av telebolagen har externaliserat myndighetsservicen och de uppgifter som hör samman med utlämnandet av information. Detta har medfört problem när det gäller att utreda huruvida räkningen endast omfattar sådana ersättningsgilla omedelbara kostnader som orsakats av utlämnandet av information. Polisförvaltningen och telebolagen har också haft olika uppfattning när det gäller tolkningen av huruvida telebolagen skall betalas ersättning för utlämnande av sådana uppgifter som polisen begärt med stöd av den rätt att få uppgifter som föreskrivs i 36 § i polislagen. Ärendet behandlas för närvarande som ett förvaltningstvistemål vid förvaltningsdomstolen.

Inrikesministeriet tillsatte 11.1.2006 en arbetsgrupp för att utreda frågan om myndigheternas skyldighet att betala kostnadsersättningar till telebolagen (IM004:00/2006). Arbetsgruppen hade till uppgift att utreda grunderna för fastställandet, fördelningen och ersättningen av kostnaderna för myndigheternas informationsinhämtning i samband med brottsbekämpningen. Dessutom fick arbetsgruppen i uppdrag att lägga fram förslag för att klargöra vem som ansvarar för kostnaderna, hur kostnadsersättningarna kan förenhetligas samt hur samarbetet och effektiviteten kan främjas i ärenden som gäller kostnadsersättningar. Arbetsgruppen överlämnade sin slutrapport i januari 2007.

Tullstyrelsen uppgav att laglighetskontrollen i samband med användningen av hemliga tvångsmedel fortsättningsvis skall effektiviseras (se också JO:s berättelse för år 2005, s. 90–91). Vid Tullstyrelsen infördes år 2006 en ny modell för laglighetskontrollen. Den nya person vid Tullstyrelsens stab som svarar för laglighetskontrollen har fått handledning gällande de särskilda frågor och problem som hör samman med hemliga tvångsmedel.

Enligt Tullstyrelsen har samarbetet mellan bevakningsavdelningen och staben förbättrats och arbetsfördelningen mellan enheterna klarlagts när det gäller övervakningen av hemliga tvångsmedel. Tullstyrelsen ansåg att verksamhetens standard har ökat betydligt. Enligt Tullstyrelsen utfördes en granskning av alla dokument gällande hemliga tvångsmedel som framställts inom SALPA-systemet – granskningen för år 2006 hade inte ännu slutförts i sin helhet. Tullstyrelsen betonade också vikten av den regionala laglighetskontroll som sker i tulldistrikten. Man har bl.a. i alla tulldistrikt utsett personer som svarar för den regionala laglighetskontrollen vid sakkunnigcentralerna.

Vid tullen är det fortfarande kännetecknande för användningen av hemliga tvångsmedel att ärendena koncentreras till en mycket liten grupp undersökningsledare. Tullstyrelsen började under verksamhetsåret utarbeta anvisningar för de olika metoderna för inhämtande av information. Avsikten är att arbetet skall slutföras under år 2007.

3.3.10 AVSLUTNINGSVIS

Under de senaste åren har såväl BJO som t.ex. lagutskottet flera gånger betonat att det finns ett behov av en heltäckande översyn av lagstiftningen om hemliga tvångsmedel (se JO:s berättelse för år 2005, s. 92–93). Det är allmänt känt att denna lagstiftning har blivit en splittrad och svårhanterlig helhet på grund av de delreformer som genomförts under årens lopp och de bemyndiganden som lagstiftningen efter hand har utökats med.

Arbetet för en reform av lagstiftningen inleddes under verksamhetsåret. Utredningsperson Klaus Helminens

utredning "Behovet att förnya lagstiftningen som gäller författningarna om säkerhetsmyndigheternas befogenheter" publicerades i juli 2006 (Inrikesministeriets publikationsserie 32/2006). I samband med arbetet kartlade utredningsmannen frågor som gällde polis- och förundersökningsverksamheten samt myndigheternas inbördes ansvarsfördelning. Frågorna undersöktes inte enbart med avseende på användningen av hemliga tvångsmedel utan även på ett mer allmänt plan.

Justitieministeriets lagberedningsavdelning tillsatte därefter i december 2006 en kommission för att bereda en totalreform av förundersökningslagen, polislagen och tvångsmedelslagen (JM044:00/2006). Kommissionen underlyder både justitieministeriet och inrikesministeriet. Avsikten är att kommissionen skall bli klar med sitt arbete hösten 2008.

3.4 TÄCKOPERATIONER, BEVISPROVOKATION GENOM KÖP OCH FÖRHINDRANDE AV ATT INFORMATIONSHÄMTNING AVSLOJAS

3.4.1 TÄCKOPERATIONER

Täckoperationer innebär att information fortgående eller upprepade gånger inhämtas om en person eller en grupp eller dessas verksamhet med hjälp av infiltrering. För att förhindra att täckoperationen avslöjas används vilseledande eller förtäckt uppgifter eller registeranteckningar. Dessutom framställs och används falska dokument. Infiltratören kan t.ex. få en falsk identitet.

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 kri-

minell grupps verksamhet, dock inte göra sig skyldig till olagligheter.

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. 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 hör till skyddspolisen, av skyddspolisens chef. Det centraliserade systemet har ansetts nödvändigt för att skydda täckoperationerna och trygga rättssäkerheten. För verksamheten anlitas endast en liten grupp specialutbildade polismän.

3.4.2 BEVISPROVOKATION GENOM KÖP

Bevisprovokation genom köp innebär att polisen genom köpanbud eller köp försöker komma över t.ex. narkotikapartier eller föremål som åtkommit genom brott. Nuförtiden är det också i samband med bevisprovokation genom köp möjligt att använda vilseledande eller förtäckt uppgifter eller registeranteckningar eller falska dokument när det är nödvändigt för att förhindra att bevisprovokationen avslöjas.

En polisman har rätt att använda sig av bevisprovokation genom köp om detta är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda häleribrott eller stölder eller brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år, eller för att finna föremål, ämnen 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 centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen eller chefen för polisinsättningen i häradet eller av en polisman inom befälet som förordnas av denne. 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.

3.4.3 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, åstadkomma och använda vilseledande eller förtäckta registeranteckningar samt framställa och använda falska dokument. Tidigare var detta tillåtet endast i samband med täckoperationer men år 2005 blev det möjligt att utnyttja denna metod också för att förhindra avslöjande av bevisprovokation genom köp, observation, teknisk observation och användning av informationskällor. Denna utvidgning var åtminstone i principiellt hänseende synnerligen betydelsefull.

De metoder som det här är fråga om har i och för sig inte begränsats enbart till brott av en viss allvarlighetsgrad. Det kan lika väl vara fråga om enskilda situationer och om verksamhet som pågått en längre tid. För att den hemliga polisverksamheten skall erbjudas ett effektivt skydd kan det nämligen krävas att skyddet säkerställs under en synnerligen lång tid och oberoende av enskilda polisoperationer (s.k. administrativt skydd). I de enklaste fallen kan det vara fråga om en temporär ändring av registeruppgifterna för motorfordon som polisen använder i samband med observation. Som exempel på mera långtgående arrangemang kan man nämna bildande av täckbolag.

Besluten om framställning och användning av falska dokument och registeranteckningar fattas av chefen för den polisenhet som föreskrivs genom förordning av inrikesministeriet. I skrivande stund har någon sådan förordning inte getts och man vet sålunda inte ännu hur centraliserat beslutssystemet blir. Besluten om den konkreta användningen av registeranteckningarna och dokumenten fattas däremot av det polisbefäl som också i övrigt beslutar om och ansvarar för det praktiska genomförandet av åtgärderna. Av operativa skäl är beslutsfattandet till denna del sålunda decentraliserat.

3.4.4 ÖVERVAKNING

På lagnivå föreskrivs inte något annat om övervakningen av täckoperationer, bevisprovokation genom köp och förhindrande av att informationshämtning avslöjas än att den polisenhet som använt dessa metoder skall avge en rapport om saken till inrikesministeriet. Inrikesministeriet utarbetar för sin del på basis av rapporterna en berättelse som överlämnas till JO.

Inrikesministeriet har utfärdat en förordning om ordnande och övervakning av täckoperationer samt bevisprovokation genom köp (499/2001). En revidering av förordningen har länge varit under beredning. Förordningen torde utvidgas att också gälla polisens övriga metoder för hemlig informationsinhämtning, bl.a. sådant förhindrande av att informationsinhämtning avslöjas som avses i 33 a § i polislagen och förhoppningsvis också användningen av informationskällor.

Det finns nämligen ett uppenbart behov av styrning och övervakning av användningen av informationskällor. Vid användningen av informationskällor förekommer dessutom delvis liknande problem som vid täckoperationer. I samband med revideringen av förordningen bör man även på ett allmänt plan utvärdera sammansättningen av den styrningsgrupp som inrikesministeriet tillsatt för att övervaka täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Dessutom finns det skäl att granska styrningsgruppens uppgifter. Gruppen har redan utökats med en medlem som inte hör till polisen, nämligen en representant för Riksåklagarämbetet.

Liksom teletvångsmedlen är också täckoperationerna ett prioriterat område när det gäller JO:s laglighetskontroll. I och med den ändring av polislagen som trädde i kraft sommaren 2005 gäller detta också bevisprovokation genom köp och förhindrande av att sådan informationshämtning som avses i 33 a § i polislagen avslöjas. BJO *Jukka Lindstedt* svarade under verksamhetsåret för övervakningen av dessa befogenheter. Justitieombudsmannasekreterare *Pasi Pöölönen* fungerade som ansvarig föredragande fram till 31.1.2006 och under slutet av året sköttes uppgiften av äldre justitieombudsmannasekreterare *Juha Haapamäki*.

Uppgifter om övervakningen

De första besluten om täckoperationer fattades år 2002. Detta år fattades endast ett fåtal beslut om täckoperationer och de misstänkta som åtgärderna riktade sig mot var färre än 10 till antalet. Under åren 2003 och 2004 fattades en aning fler beslut om täckoperationer, men det var ändå inte fråga om fler än 20 beslut och antalet misstänkta som var föremål för åtgärderna uppgick till ca 30. År 2005 och 2006 minskade däremot både besluten om täckoperationer och antalet misstänkta som berördes av besluten. Under dessa år fattades ett tiotal beslut om täckoperationer och ca tjugo personer berördes av åtgärderna. 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, vilka berörde färre än 20 misstänkta. Under de följande åren minskade både antalet beslut om bevisprovokation genom köp och antalet misstänkta som åtgärderna riktade sig mot. Under verksamhetsåret fattades inte heller fler än 10 beslut om bevisprovokation genom köp. Besluten berörde färre än 10 misstänkta. Bevisprovokation genom köp användes huvudsakligen för avslöjande och utredning av grova narkotikabrott.

Det har således fattats ytterst få beslut om täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Enligt polisen beror detta på att metoderna har använts som en sista utväg för att avslöja och utreda grova brott i sådana situationer där det inte längre funnits andra metoder att tillgå. Undersökningsledarna anser att både täckoperationerna och bevisprovokationerna genom köp i allmänhet har varit av mycket stor betydelse vid förhindrandet, avslöjandet eller utredningen av grova brott samt att målsättningarna för operationerna huvudsakligen har uppnåtts.

År 2006 förekom inga fall där man med stöd av 33 a § i polislagen skulle ha förhindrat avslöjande av informationshämtning. I skrivande stund är de behövliga förordningarna och föreskrifterna som gäller detta sakområde fortfarande under beredning vid inrikesministeriet.

I samband med inspektionen av inrikesministeriets polisavdelning diskuterade BJO Lindstedt och polisens högsta ledning frågor som gällde täckoperationer och bevisprovokation genom köp samt övervakningen av dessa metoder.

3.4.5 BEDÖMNING

Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är täckoperationer problematiska, särskilt när det gäller skyddet för privatlivet. Eftersom täckoperationer kan inkräkta på hemfridsfären är de relevanta också i detta avseende. Dessutom kan täckoperationer vara av betydelse för den grundlagsenliga rätten till rättvis rättegång. Enligt grundlagsutskottets uppfattning skall domstolen förvisa sig om att denna grundläggande fri- och rättighet inte öventyras då dessa metoder används (GrUU 5/1999). Det återstår att se hur övervakningen ordnas i praktiken. Det kan nämligen vara ovisst om domstolen eller den misstänkte ens får vetskap om att dessa metoder använts.

Polisen har såväl med tanke på metodernas effektivitet som för att garantera säkerheten för de polismän som deltar i verksamheten fäst särskild vikt vid att verksamheten skall hållas hemlig. Detta finns det i och för sig ingenting att anmärka mot. De täckoperationer och bevisprovokationer genom köp som hittills företagits 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 en täckoperation eller bevisprovokation genom köp inte har en sådan betydelse att användningen av dessa metoder måste avslöjas, ger systemet lätt upphov till misstankar om eventuellt missbruk av prövningsrätten. Det måste finnas rättsligt hållbara grunder för att hemlighålla användning av täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Det i och för sig förställiga intresset att hemlighålla operationerna får inte betonas för mycket.

Täckoperationerna kan också påverka det allmänna förtroendet för tjänsteverksamheten. Befogenheterna att genomföra täckoperationer kan anses innebära att polisen ges rätt att agera i strid med vissa straffrättsliga förbud utan tjänsteansvar (se grundlagsutskottets utlåtande 5/1999). Denna tjänsteverksamhet är anmärkningsvärd bl.a. med tanke på den grundlagsenliga principen om att tjänsteverksamheten är bunden av lag. Det kan emellertid konstateras att planerna på att utfärda bestämmelser om att en polisman som medverkar i en täckoperation ges rätt att begå brott inte har framskridit (se JO:s berättelse för år 2005, s. 121).

Ett grundläggande problem utgörs av att de bestämmelser som innehåller föreskrifter om dessa metoder ger stort rum för tolkning. Detta orsakar problem både för dem som tillämpar lagarna och för dem som övervakar verksamheten. I och med att det är fråga om hemliga metoder orsakas det också problem av att polislagens förarbeten, rättslitteraturen och de relevanta rättsfallen är mycket knapphändiga. Det finns dessutom bara ett fåtal sakkunniga inom området och även den allmänna debatten om frågorna har varit sparsam. Lagtolkningsfrågorna har således dryftats inom en relativt liten krets. Dessutom har man erfarenheter av lagens tillämpning endast från en kort tid. Beredningen av en totalreform av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen kommer att ta flera år i anspråk, och innan denna reform har genomförts måste verksamheten fortgå med stöd av den otillräckliga regleringen. Med tanke på rättsskyddet såväl för dem som blir föremål för åtgärderna som för polismännen krävs det en tydligare gräns mellan förbjuden och tillåten verksamhet.

I och med den ändring av polislagen som trädde i kraft år 2005 accentuerades de elementära gränsdragningsproblemen ytterligare. Var skall man t.ex. dra gränsen mellan en bevisprovokation genom köp och en täckoperation? Omfattar bevisprovokation genom köp endast själva åtgärden, dvs. köpet eller köpanbudet, eller innefattar bevisprovokation genom köp också inhämtande av information? (Angående problemen vid gränsdragningen mellan täckoperationer och bevisprovokation genom köp, se JO:s berättelse för år 2005, s. 97) Man måste också minnas att ett beslut om en täckoperation inte innebär en "öppen fullmakt" för inhämtande av information, utan att verksamheten be-

gränsas till de brott och personer som anges i beslutet. Internet och de övriga datanäten utgör en värld för sig, där det förekommer särskilda problem och ställs särskilda krav på täckoperationerna och bevisprovokationerna genom köp.

En annan aktuell fråga gäller avgränsningen av en täckoperation i förhållande till sådan observation i skydd av en täckmantel som avses i 33 a § i polislagen. Det är bl.a. av avgörande betydelse om egentlig kontakt har upprättats med den person som är föremål för åtgärden och hur aktivt täckmanteln används, dvs. vad som sist och slutligen avses med "infiltrering". Sådan observation i skydd av en täckmantel som avses i 33 a § i polislagen kan inte innebära detsamma som en täckoperation. Också denna bestämmelse är mycket allmänt formulerad och den skall inte ges en alltför vid tolkning. Det är inte fråga om någon ny metod för informationsinhämtning, utan om skydd av befintliga metoder (angående tolkningsproblemen, se JO:s berättelse för år 2005, s. 97).

Det faktum att bestämmelsen har betraktats som problematisk belyses också av att de nya möjligheter bestämmelsen erbjuder inte ännu har utnyttjats, trots att lagen trädde i kraft redan i juli 2005. Det är av allt att döma krävande att utarbeta behövliga förordningar och föreskrifter och man kan fråga sig om de praktiska problemen i anslutning till bestämmelsens tillämpning uppmärksammades tillräckligt väl då lagen stiftades.

Eftersom bestämmelserna är mångtydiga borde såväl styrningsgruppen för täckoperationer och bevisprovokation genom köp som polisens högsta ledning skärpa sin roll vid övervakningen och styrningen av verksamheten. Polisens högsta ledning borde åtminstone göra regelbundna granskningar där man konkret ser över hela verksamheten. Det går t.ex. inte att bilda sig en tillräckligt fullständig bild av verksamheten utan en mångsidig dokumentgranskning. Den första egentliga granskningen utfördes under verksamhetsåret. Detta var ett viktigt steg framåt, även om man inte ännu känner till hur grundlig granskningen var. Granskningar borde ha utförts redan tidigare. Det finns också skäl att ompröva styrningsgruppens uppgifter. När det gäller täckoperationer och bevisprovokation genom köp är tillsynsstrukturerna över lag mer ofullständiga än när det gäller teletvångsmedel. JO kommer även i fort-

sättningen att följa upp hur övervakningen och styrningen av dessa metoder utvecklas.

Under sina tidigare inspektioner har BJO i och för sig kunnat konstatera att verksamheten är tämligen noggrant dokumenterad. Det finns dock en del att utveckla t.ex. när det gäller beslutsdokumentens innehåll, framför allt för att de bättre skall tjäna bl.a. övervakningens syften. Man har för avsikt att också i detta avseende skapa bättre förutsättningar för verksamheten genom en förordning om organisering och övervakning av polisens hemliga informationshämtning. Ett alternativ är att SALPA-systemet också skall inkludera täckoperationer, bevisprovokation genom köp och förhindrande av att informationsinhämtning avslöjas. Det är emellertid oklart hur övervakningen av dessa arbetsmetoder i praktiken kunde ske med hjälp av SALPA-systemet. Systemet torde i bästa fall kunna fungera som ett hjälpmedel vid den egentliga övervakningen.

Internationaliseringen av täckoperationerna medför nya utmaningar när det gäller övervakningen av verksamheten. Finland har undertecknat den s.k. MLA-konventionen och Neapel II-konventionen. Den gränsöverskridande 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. Sådana operationer är emellertid ännu svårare att övervaka än "vanliga" nationella täckoperationer, både för myndigheterna och för de utomstående laglighetsövervakarna.

ten är till sin karaktär sådan att det är mycket viktigt att alla polismän som deltar i åtgärderna är kompetenta och har god omdömesförmåga.

JO:s laglighetskontroll har karaktären av efterhandskontroll och den är också i bästa fall relativt generell. På senaste tid har man kunnat iakta en benägenhet att ordna övervakningen av polisens nya befogenheter genom att föreskriva om rapportering till JO (t.ex. 33 a § i polislagen, bevisprovokation genom köp och teknisk avlyssning inom gränsbevakningsväsendet). JO står emellertid inte i nära beröring med denna verksamhet och kan inte börja styra myndigheternas verksamhet eller i andra avseenden spela en central roll genom att ställa upp sådana gränser för verksamheten som skulle avhjälpa de brister som ingår i lagstiftningen. Avgivandet av berättelser och rapporter till JO utgör sålunda ingen patentlösning på rättssäkerhetsproblemen. Dessutom kan det konstateras att den ökande rapporteringen och den arbetsinsats som rapporteringen medför kräver resurser från den övriga verksamheten vid JO:s kansli.

När det gäller övervakningen står polisens interna kontroll i centrum. JO:s laglighetskontroll utgör endast ett komplement till den interna kontrollen. JO kan inte garantera verksamhetens laglighet, utan polisen måste själv se till att verksamheten på alla nivåer hålls inom lagens gränser.

3.4.6 AVSLUTNINGSVIS

De problem som förekommer vid laglighetskontrollen av täckoperationer och bevisprovokation genom köp är av samma typ som vid övervakningen av teletvångsmedel, t.ex. när det gäller de särdrag som beror på verksamhetens hemliga karaktär. Sekretessbeläggningen av polisens tekniska och taktiska metoder medför ännu större begränsningar än teletvångsmedlen när det gäller offentliggörandet av information som kommit fram vid laglighetskontrollen. Övervakningen löser naturligtvis inte de problem som hör samman med lagstiftningen eller själva verksamheten. Verksamhe-

4. Laglighetsövervakningen enligt sakområden

4.1 DOMSTOLARNA OCH JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

I detta avsnitt behandlas ärenden som gäller domstolarna, justitieministeriet och justitieförvaltningen. Klagomål i t.ex. skatteärenden som behandlas vid förvaltningsdomstolar eller utskökningsärenden som behandlas vid tingsrätter hänförs till avsnitten om beskattnings- respektive utskökningsärenden. Försäkringsrättsliga ärenden statistikförs som socialförsäkringsärenden eller som arbetskrafts- och utkomstskyddsärenden. En del av de ärenden som gäller domstolar hänförs till justitieministeriets förvaltningsområde. Följaktligen är antalet ärenden som gäller domstolar betydligt större än vad som framgår av statistiken.

Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde av BJO *Petri Jääskeläinen* och huvudföredragande för sakområdet var justitieombudsman-nasekreterare *Pasi Pölönen*.

4.1.1 ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Under verksamhetsåret ändrades lagstiftningen om domstolsväsendet och ett antal reformprojekt pågick. Den viktigaste lagändringen som gällde de allmänna domstolarna var det nya 5 a kap. som fogades till lagen om rättegång i brottmål. I det nya kapitlet som trädde i kraft 1.10.2006 föreskrivs om s.k. skriftligt straffprocessförfarande (RP 271/2004). En förutsättning för skriftligt förfarande är att den åtalade uttryckligen samtycker till detta och erkänner den gärning som anges i åtalet samt att också en eventuell målsägande samtycker till förfarandet. Förfarandet kan användas vid brott för vilka inte föreskrivs strängare straff än böter eller fängelse i högst två år. I skriftligt förfaran-

de kan inte dömas ut strängare straff än fängelse i nio månader eller fängelse i högst sex månader, om den åtalade inte hörs. Tingsrätten är beslutförför med endast en ordförande. Enligt en ändring (247/2006) i tingsrättslagen kan också en notarie under vissa förutsättningar fungera som ordförande i tingsrätten.

I samband med att bestämmelserna om skriftlig process i brottmål trädde i kraft ändrades också rättegångsbalken. Efter ändringen kan förhör med vittnen och andra som skall höras i bevisssyfte i flera fall än tidigare hållas trots svarandens utevaro. Maximitiden för uppskov med huvudförhandlingen har förlängts från 14 till 30 dagar. Förutsättningarna för s.k. förhandshämtning har utvidgats så att en person som har förordnats bli hämtad till domstolen och har tagits i förvar får hållas frihetsberövad i högst fem dygn i stället för såsom tidigare i tre dygn, transporttiden inräknad. Vidare har bestämmelserna om domstolens disciplinära befogenheter moderniserats. Domstolen får numera döma den som stör rättegången att betala en rättegångsbot på högst 1 000 euro som en disciplinär och inte längre som en straffrättslig påföljd. Domstolens processledningsbefogenhet har skärpts så att en person som stör rättegången kan tas i förvar högst ett dygn.

Rättegångsbalkens bestämmelser om sinnesundersökning (783/2005 och 244/2006) har ändrats så att domstolen först i en mellandom avgör om svaranden har förfarit på ett sådant straffbart sätt som anges i åtalet. Först därefter kan det förordnas att svarandens sinnestillstånd skall undersökas. Under vissa förutsättningar kan domstolen förordna om sinnesundersökning redan under förundersökningen eller annars före huvudförhandlingen.

Möjligheterna att förordna ett rättegångsbiträde eller en stödperson för en målsägande har utökats. Ett biträde eller en stödperson kan vid behov förordnas för att bistå målsäganden i alla mål som gäller brott mot liv,

hälsa eller frihet. Dessutom har i tvångsmedelslagen tagits in bestämmelser som gör handläggningen av häktningsyrkanden effektivare (246/2006). Den som anhållits eller begärts häktad kan höras utan att han eller hon är närvarande i rättsalen, med anlitande av videokonferens eller någon annan lämplig dataöverföring. Samma förfarande kan användas också i ansökningsärenden som gäller teletvångsmedel och teknisk observation.

Regeringens proposition (RP 87/2005) om ett sällningsförfarande i hovrätten körde fast efter att grundlagsutskottet givit ett negativt utlåtande om lagförslaget (GrUU 30/2006). Utvecklingen av förfarandet vid överklagande från tingsrätten till hovrätten fortsatte emellertid då justitieministeriets utredningsman 4.1.2007 föreslog att sällningsförfarandet ersätts med ett system för prövningstillstånd (Justitieministeriets utlåtanden och utredningar 2006:28).

Genom lagen om medling vid brott och i vissa tvister (1015/2005) som trädde i kraft den 1 januari 2006 skapades ett helt nytt förfarande för behandling av framförallt egendoms-, skadegörelse- och våldsbrott samt tvistemål. Målet är att parterna frivilligt och på eget initiativ skall kunna komma överens om att träffas och själva påverka medlingens slutresultat. Den 1 januari 2006 trädde också en ny lag om medling i tvistemål i allmänna domstolar i kraft (663/2005).

Justitieministeriets (JM) riksomfattande system för rättshjälp permanentades. Genom finsk- och svenskspråkig telefonservice kan personer som är i behov av rättshjälp ges anvisningar om hur rättsliga problem kan lösas innan de blir alltför svårhanterliga.

Förutsättningarna för förvaltningsdomstolarnas sammansättning underlättades i och med en reform (675/2006) som trädde i kraft 1.1.2007. Huvudregeln är fortfarande den att sammansättningen består av tre ledamöter, men en förvaltningsdomstol kan i vissa ärenden fungera också i en sammansättning med två ledamöter och en förvaltningsrättsdomare. Dessutom kan föredraganden i ett ärende förordnas att verka som ledamot vid sidan av två förvaltningsrättsdomare.

Lagen om arbetsdomstolen ändrades (561/2006) från 1.1.2007 så att tjänsterna som president för arbets-

domstolen och arbetsdomstolsråd är tjänster i huvudsyssla. Dessutom höjdes avgångsåldern för presidenten, arbetsdomstolsrådet och ledamöterna samt suppleanterna till 68 år.

I lagstiftningen om rättegångens offentlighet föreslogs betydande ändringar. Till riksdagen avläts propositioner med förslag till lag om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (RP 13/2006) och vid förvaltningsdomstolar (RP 12/2006). Lagutskottet hörde 17.5.2006 BJO Jääskeläinen med anledning av propositionerna (1547/5/06).

BJO Jääskeläinen gav 29.9.2006 ett utlåtande (2781/5/06*) om en utredningsmans betänkande "Överföring av besvärärenden från en hovrätt till en annan – Ställningen för den lättare sammansättning som avses i 9 § i hovrättslagen" (JM:s utlåtanden och utredningar 2006:20). I betänkandet ingår ett förslag till lag om överföring av besvärärenden för handläggning och avgörande i en annan hovrätt och ett förslag till ändring av 26 kap 13 § i rättegångsbalken samt ett förslag till ändring av 9 § i hovrättslagen. Regeringens proposition (RP 202/2006) överfördes i slutet av verksamhetsåret till grundlagsutskottet.

BJO Jääskeläinen gav 17.3.2006 (185/5/06*) ett utlåtande om ett betänkande av arbetsgruppen för domaransvaret (JM:s arbetsgruppsbetänkande 2005:16). Arbetsgruppens ställningstagande att inte föreslå en särskild nämnd för övervakning av domare överensstämmer med BJO:s åsikt om saken. Däremot ställer sig BJO reserverat till arbetsgruppens förslag om hur de högsta laglighetsövervakarnas ställningstaganden skall bringas till domarförslagsnämndens kännedom. Enligt BJO kan förslaget att utvidga möjligheten att avsätta domare i och för sig understödas. Förslaget är emellertid inkonsekvent i det avseendet att möjligheten att avsätta en domare av någon annan orsak än att domaren har dömts till bötesstraff för tjänstebrott inte skall gälla andra tjänstemän än domare.

Dessutom gav BJO 24.5.2006 ett utlåtande (1460/5/06*) om ett betänkande av arbetsgruppen för genomförande av rambesluten om bötesstraff och förverkande (JM:s utlåtanden och utredningar 2006:11) och 20.12.2006 ett utlåtande (3551/5/06) om betänkandet "Utveckling av behandlingen av

obestridliga fordringsmål” (JM:s arbetsgruppsbetänkande 2006:15).

BJO Lindstedt gav 6.3.2006 inom JM:s förvaltningsområde ett utlåtande (16/5/06*) om beredskapslagskommissionens betänkande (kommittébetänkande 2005:2) och 15.6.2006 ett utlåtande (896/5/06*) om ett betänkande om en nordisk samekonvention och om det konventionsförslag som ingår i betänkandet.

JM tillsatte i mars 2006 en arbetsgrupp för utarbetande av ett förslag till effektiva metoder för att förhindra att rättegångar drar ut på tiden. Arbetsgruppen gavs i uppdrag att samarbeta med den i november 2005 tillsatta arbetsgrupp som fått i uppdrag att utreda orsakerna till domstolarnas alltför långa sammanlagda behandlingstider samt att föreslå hur behandlingstiderna kunde förkortas och behandlingen av omfattande ärenden utvecklas också i andra avseenden. Den förstnämnda arbetsgruppen gav sitt betänkande i januari 2007.

Också många andra projekt för förnyande av rättegången var anhängiga vid JM. Utlåtandena om ett förslag till lagstiftning om grupptalan gavs ut i sammandrag (JM:s utlåtanden och utredningar 2006:14). Ett betänkande publicerades om planerna på ett system för domarutbildning (JM:s arbetsgruppsbetänkande 2006:11). Ett lagstiftningsprojekt om behandling av personuppgifter inom justitieförvaltningen pågick fortfarande vid sidan av ett projekt som gällde förnyande av lagstiftningen om rättegångens offentlighet. Dessutom tillsattes under året arbetsgrupper bl.a. för kartläggning av behoven att göra ändringar i rättshjälpslagen och de förordningar som utfärdats med stöd av den, förtydligande av bestämmelserna om utbetalning av arvoden till rättegångsbiträden samt utveckling av behandlingen av ärenden som gäller registrering av fastigheter.

4.1.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Till JO:s uppgifter hör att övervaka att domstolarna och domarna följer lag och fullgör sina skyldigheter. Detta innebär framförallt att JO skall övervaka att vars och ens grundläggande mänskliga rätt till en rättvis rättegång förverkligas också i praktiken.

De som vänder sig till JO har ofta alltför höga förväntningar på JO:s möjligheter att hjälpa dem. I sin roll som laglighetsövervakare kan JO inte påverka behandlingen av ärenden som är anhängiga i en domstol och inte heller ändra domstolarnas avgöranden. JO:s uppgift består endast i att ta ställning till frågan om rättskiparen har handlat inom ramen för sin lagliga prövningsrätt. Ändring måste sökas den vanliga vägen, i allmänhet hos en högre instans.

Laglighetskontrollen av domstolarna är inriktad på de procedurmässiga rättsskyddsgarantierna. Det är ofta uttryckligen fråga om att bedöma om den grundlagsenliga rätten till en rättvis rättegång har tillgodosetts. Laglighetskontrollen inriktas framförallt på områden som inte kan nås med andra rättsmedel. Som typexempel kan nämnas domares uppträdande och bemötande av klienter samt de anvisningar och råd som ges klienterna. Också genomförandet av offentlighetslagstiftningen har uppmärksamats i sammanhanget. Genom sina ställningstaganden strävar JO framförallt efter att utveckla en god domstolspraxis.

Under verksamhetsåret statistikfördes sammanlagt 297 avgöranden i kategorin domstolsärenden. Dessutom avgjordes 64 klagomål och andra ärenden som hänfördes till JM:s förvaltningsområde. I merparten av de sist nämnda ärendena var det fråga om rättshjälpsbyråers förfarande (ca 25 klagomål). Dessutom var det fråga om bl.a. dataombudsmannens, konsumentklagomånds och justitieministeriets förfaranden. I siffran ingår dessutom de sju utlåtanden som gavs i ärenden som hänförde sig till JM:s förvaltningsområde.

JO får varje år också ett antal klagomål över domstolarnas långa behandlingstider. I ett fall motsvarade den sammanlagda behandlingstiden enligt BJO Lindstedt inte de krav som ställs på en rättvis rättegång, eftersom behandlingen hade pågått över 12 år och ärendet fortfarande var anhängigt (1893/4/04*). Enligt JO var en behandlingstid på ca ett halvt år i hovrätten inte förenlig med barnets fördel och motsvarade inte heller de krav på behandlingstiden som ställs i Haagkonventionen om bortförande av barn (2882/2/05* s. 174). JO ansåg att högsta förvaltningsdomstolens behandlingstid på 2 år och 9 månader för besvärstillstånd i ett ärende som gällde utkomststöd (464/4/04) och en förvaltningsdomstols behandlingstid på 11 må-

nader i ett ärende som gällde omhändertagande av ett barn, var alltför långa (2963/2/04).

Klagomål anförs också över rättskipningens objektivitet, domares jäv och uppträdande samt i allmänhet över bemötandet av klienter. BJO Jääskeläinen gav en tingsdomare en anmärkning för osakligt och kränkande bemötande av ett biträde (388/4/06* s. 92). Han ansåg det också vara osakligt att en domare under huvudförhandlingen i ett tvistemål hade svarat i sin mobiltelefon och att han under samtalet hade avlägsnat sig från rättssalen (184/4/06*). Också i två andra fall påtalades en tingsdomares (3480/4/05) och en nämndemans (1823/4/04) osakliga uppträdande under en rättegång. BJO tog dessutom ställning i ett ärende där han ansåg att det borde föreskrivas på lagnivå och mera exakt än i den gällande tingsrättsförordningen om överföring av ärenden som tilldelats en tingsrättsdomare (854/4/06* s. 93).

I ett fall var det fråga om huruvida förtroendet för ett vid justitieministeriet anställt lagstiftningsråd, som bl.a. svarat för beredningen av språklagstiftningen, hade äventyrats på grund av att lagstiftningsrådet av en förening vars syfte var att främja det svenska språkets ställning hade tagit emot ett kulturpris på 10 000 euro. Med beaktande av de rådande förhållandena hade förtroendet inte äventyrats (2615/4/04*, 2822/4/04* och 1248/4/06*).

Domararbetet förutsätter största omsorgsfullhet. I ett fall gav BJO en anmärkning för att hovrätten inte från sin dom hade räknat av tiden i rannsakningsfängelse (3182/4/04* s. 92). Det var fråga om en tingsrättsdomares oaktsamhet i ett fall där i domsluts- och upp-bördssystemet felaktigt hade antecknats utevaroböter trots att det *de facto* var fråga om besöksförbud förenat med vite (411/4/05). I avsnitt 3.3 (s. 75) behandlas fel som domstolar begått i ärenden som gällde teletvångsmedel.

BJO ansåg att en tingsrätt uppenbart hade tillämpat lagen på fel sätt när den beslöt förkasta besvär över ett disciplinärt straff som påförts med stöd av häktningenslagen. BJO ansåg att en fänge som vägrat lämna urinprov inte kunde bestraffas disciplinärt och framställde till högsta domstolen om återbrytande av tingsrättens beslut (3871/2/05* och 4033/2/06 s. 115).

BJO behandlade också ett antal ärenden som gällde rättegångsförfarande. En målsägande har rätt att söka ändring i avgörandet i ett brottmål oberoende av om han utnyttjat sin talerätt i ärendet. Tingsrätten sänder emellertid inte på tjänstens vägnar en kopia av avgörandet till målsägandena och inte heller anvisningar om sökande av ändring. I ett fall som detta är det viktigt för målsägandena att i tid få besked om förfarandet vid ändringssökande, för att de skall kunna överväga att utnyttja denna möjlighet. BJO framställde att JM överväger om det finns anledning att till målsägande sända anvisningar om sökande av ändring i samband med meddelandet om ett senare sammanträde (1074/4/06*).

JM:s justitieförvaltningsavdelning meddelade 19.10.2006 att även om det inte finns något behov att ändra rådande praxis, är det förenligt med målsägandens intresse att i samband med meddelandet om ett senare sammanträde få grundläggande information om hur ändring söks. JM sände BJO:s framställning till justitieförvaltningsavdelningens permanenta arbetsgrupp för uppdatering och utveckling av ärendehanteringssystemet Sakari. JM har rekommenderat att arbetsgruppen utökar de anvisningar som bifogas meddelanden om senare sammanträden med en anvisning om hur ändring söks i tingsrättens avgöranden.

BJO kritiserade också den omständigheten att en tingsrätt inte hade fattat ett uttryckligt beslut om en jävsinvändning och inte heller i protokollet eller över huvud taget i rättegångsmaterialet nämnt att domaren sedermera bytts ut (1819/4/06*). I två fall meddelade BJO tingsrätten och hovrätten som sin uppfattning att en domstol inte får ge den förlorande parten en giroblankett för betalning av rättegångskostnaderna till Rättsregistercentralen i ett tvistemål där staten är part (2125/4/05 och 2234/4/05). BJO har behandlat denna fråga redan i ett tidigare sammanhang (JO:s berättelse för år 2004 s. 100–101).

Det förefaller fortfarande förekomma problem när det gäller bandinspelning av huvudförhandlingar. I ett fall hade ett vittnesförhör inte spelats in på grund av att inspelningsapparaten av misstag stängts av (2997/4/06).

Klagomål anförs fortfarande i ärenden som gäller offentlighet vid rättegång och handlingsoffentlighet. I ett

fall var det fråga om en stämningsansökans offentlighet efter ett förberedelsesammanträde i brottmål (1497/4/05* s. 94). Frågan om beslutet i ett ärende som gällde begäran om att få ta del av handlingar i enlighet med offentlighetslagen var överklagbart aktualiserades i samband med ett klagomål som gällde en rättshjälpsbyrås förfarande. Den som bett om att få ta del av information har rätt att överklaga beslutet också i det fall att myndigheten själv anser att det inte är fråga om en sådan myndighetshandling som avses i offentlighetslagen (3385/4/04*).

Det var fråga om språket i en stämning i ett fall där en finskspråkig stämning delgavs en person som har engelska som sitt modersmål men också kan svenska och som i befolkningsdatasystemet har registrerat svenska som sitt kontaktspråk (144/4/05*). I ett civilmål hade mellanhandsdelgivning använts utan att det tillräckligt noggrant säkerställts att de lagstadgade förutsättningarna för förfarandet var uppfyllda (3128/4/04). Det hade förekommit problem med att förverkliga den språkliga jämligheten vid Vasa hovrätt, där behandlingstiderna för svenskspråkiga mål var betydligt längre än för finskspråkiga mål (1538/4/04* s. 202).

I vissa klagomål påtalades tolkningsfrågor som gällde rättshjälpslagen och frågor om offentliga rättsbiträdens förfarande. En klagande som fått rättshjälp hade vid huvudförhandlingen i hovrätten inte biträts av det offentliga rättsbiträde som han haft i tingsrätten (2070/4/05). Det var också fråga om hanteringen av e-postmeddelanden som anlänt till en rättshjälpsbyrås officiella brevlåda (2299/4/05). En rättshjälpsbyrå hade i ett brottmål tillställt tingsrätten svarandens begäran om avgörande, som felaktigt hade returnerats till rättshjälpsbyrån. BJO ansåg att tingsrätten borde ha prövat ärendet som en begäran om avgörande trots att begäran redan i den ursprungliga ansökan om rätts hjälp hade framställts villkorligt (3928/4/05*).

4.1.3 INSPEKTIONER

Under sina inspektioner i S:t Michels tingsrätt, Björneborgs tingsrätt och Jyväskylä tingsrätt lade BJO tyngdpunkten vid ärenden som gällde teletvångsmedel.

4.1.4 AVGÖRANDEN

Från en dom hade inte avräknats tiden i rannsakningsfängelse

BJO gav Åbo hovrätts ledamöter en anmärkning för att de hade glömt att från ett fängelsestraff räkna av den tid på ett år och en dag som den dömda hade avtjänat fängelsestraff efter tingsrättens dom. Hovrättsledamöternas förfarande var lagstridigt. De hade emellertid snabbt märkt sitt misstag och redan två veckor senare ansökte de hos högsta domstolen om återbrytande av domen till nämnda del. Högsta domstolen rättade hovrättens dom efter ca ett halvt år.

BJO ansåg att hovrättsledamöterna hade begått ett allvarligt fel inom kärnområdet för domstolens rättskipning, dvs. att upprätta dom och bestämma straff i ett brottmål. Ett sådant fel var ägnat att kränka den dömdes rättigheter samt förtroendet för rättskipningen. Det är skäl att iakttä särskild omsorgsfullhet vid tillämpningen av bestämmelser som har betydelse för den i grundlagen tryggade personliga friheten. Det frihetsberövande som domstolen försummat att räkna av från straffet var av en avsevärd längd och hade otvivelaktigt en stor betydelse för den dömda. Ett fel som detta kan bl.a. ha betydelse för den dömdes möjligheter att avtjäna sitt straff i öppen anstalt och få permissioner. Enligt utredningen hade felet i det aktuella fallet inte inverkat negativt på den dömdes möjligheter att få avtjäna straffet i öppen anstalt. Däremot hade det påverkat hans möjligheter att få permission från fängelset.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 29.5.2006, dnr 3182/4/04*, föredragande Pasi Pölönen

En tingsdomares osakliga uppträdande

BJO gav en tingsdomare vid Helsingfors tingsrätt en anmärkning för att han handlat i strid med tjänstemannalagen och på ett sätt som inte var förenligt med en rättvis rättegång. Tingsdomaren hade med ett irriterat tonfall uppmanat en jurist som biträdde den åtalade att eventuellt söka sig till andra uppgifter. Tingsdoma-

ren fällde kommentaren under en ordväxling efter att han nekat den åtalades biträde att fråga sin huvudman om omständigheter som allmänna åklagaren redan hade förhört den åtalade om.

BJO anser att domarämbetet uttryckligen förutsätter ett sakligt uppträdande också i situationer som väcker irritation eller stress. Domaren skall uppträda så att parterna upplever processledningen som rättvis och opartisk. Garantierna för en rättvis rättegång enligt grundlagens 21 § har sålunda betydelse för innebörden av en domares skyldighet att i enlighet med stats-tjänstemannalagen uppträda på ett sakligt sätt. En rättvis rättegång innebär att domaren skall uppträda korrekt också mot parternas biträden. Domaren uppträdde på ett sätt som för en utomstående betraktare föreföll osakligt och domarens ordval kunde anses vara kränkande. Dessutom kunde den åtalade huvudmannen uppfatta domarens uppträdande som riktat också mot honom och hans sak. Processledningens syn på behovet att låta klaganden göra ett motförhör hade kunnat läggas fram på ett sätt som inte var kränkande och inte heller äventyrade uppfattningen om ett rättvist bemötande.

BJO kritiserade inte tingsdomarens materiella processledning. Däremot ansåg han att kritik kunde anföras mot tingsdomarens uppfattning att vittnet hade kunnat tolka situationen så att svarandens biträde genom sin fråga försökte förmå vittnet att ändra sin berättelse, då vittnet för andra gången besvarade en fråga om åklagaren redan ställt. BJO underströk att förfarandet vid vittnesförhör, som regleras i rättegångsbalkens 17 kap. 33 §, bygger på principen att en person kan förhöras på olika sätt under huvudförhöret och ett motförhör.

Ett viktigt syfte med ett motförhör är att kontrollera i vilken mån det som en person berättat vid huvudförhöret motsvarar det faktiska händelseförloppet. Förhöraren kan under motförhöret i detta syfte ställa också s.k. ledande frågor eller över huvud taget ifrågasätta de ut-sagor som givits vid huvudförhöret. Det uttryckliga och godtagbara syftet med motförhöret kan sålunda vara att få den förhörde att ändra den berättelse som han givit vid huvudförhöret.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 16.8.2006, dnr 388/4/06*, föredragande Pasi Pölönen

Överföring av ett ärende till en annan tingsdomare

En tingsdomare kritiserade en lagmans beslut att till en annan tingsdomare överföra tvistemål som han behandlade. Han ansåg i sitt klagomål att beslutet stred mot grundlagen samt mot Europarådets ministerråds rekommendation R (94) 12 om domares oberoende, skicklighet och roll.

BJO konstaterade att det varken i tingsrättslagen eller i någon annan lag föreskrivs om överföring av mål från en domare. Förfarandet är baserat på tingsrättslagens 4 § 2 mom. BJO ansåg att lagmannens beslut att till-lämpa den nämnda förordningen inte på det sätt som avses i grundlagens 107 § strider mot grundlagen eller någon annan lag och inte heller mot den rekommendation som givits av Europarådets ministerråd.

BJO kritiserade emellertid från en mera allmän synpunkt, utifrån de krav som grundlagen ställer, överföringen av ärendet samt grunderna för tingsrättens fördelning av ärenden. Han ansåg det vara viktigt att de faktorer som påverkar en domares oberoende är reglerade på ett exakt sätt, både när det gäller rättsvården i allmänhet och med tanke på tryggheten av parternas rättigheter i enskilda mål.

Tingsrättsförordningen stiftades år 1993, dvs. före grundrättighetsreformen och den gällande grundlagen. Vid beredningen och utfärdandet av tingsrättsförordningens 4 § om överföring av mål och ärenden var det därför inte möjligt att dryfta frågan uttryckligen utifrån de i grundlagen angivna krav som numera gäller.

Enligt grundlagens 80 § 1 mom. skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. I grundlagens 3 § 3 mom. föreskrivs om den dömande maktens oberoende. Enligt grundlagens 21 § 2 mom. skall garantier för en rättvis rättegång tryggas genom lag. Domstolens och domarens oberoende är en garanti för en rättvis rättegång.

Med anledning av de krav som grundlagens 3 § 3 mom., 21 § 2 mom. och 80 § 1 mom. ställer anser

BJO att det uttryckligen skall föreskrivas i lag om alla sådana befogenheter och angelägenheter som kan påverka domstolarnas och domarnas oberoende. Domstolarnas och domarnas oberoende kan påverkas av att mål överförs från en domare till en annan. Därför är det skäl att bestämmelser om överföring av mål från en tingsdomare till en annan tas in i tingsrättslagen i stället för i tingsrättsförordningen.

Dessutom är ordalydelsen i den gällande tingsrättslagens 4 § 2 mom. tämligen inexact till sin utformning. Enligt bestämmelsen kan mål och ärenden överföras av "välgrundade vägande skäl". BJO anser att det vore motiverat att ange förutsättningarna mera exakt. Dessutom kan det vara skäl att överväga möjligheten att internt inom domstolsväsendet ompröva de materiella förutsättningarna för överföring av mål och ärenden.

I det sammanhanget kan det också vara motiverat att, i stället för de gällande bestämmelserna i tingsrättsförordningens 3 §, överväga att på lagnivå föreskriva mera exakt om grunderna för tilldelning av ärenden. Kommittén för utveckling av domstolsväsendet behandlade i sitt betänkande (JM:s kommittébetänkande 2003:3 s. 431–432) också fördelningen av mål och ärenden. Kommittén ansåg att det är skäl att föreskriva om fördelningen i lag.

BJO framställde att JM överväger behovet att på lagnivå och exaktare än i den gällande tingsrättsförordningen föreskriva om förutsättningarna för överföring av mål och ärenden som tilldelats en tingsdomare samt eventuellt också om grunderna för fördelningen av mål och ärenden. Han bad JM senast 28.2.2007 meddela vilka åtgärder framställningen eventuellt föranleder.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 29.9.2006, dnr 854/4/06*, föredragande Pasi Pölonen

JM:s justitieförvaltningsavdelning meddelade 22.2.2007 att den förenade sig om ställningstagandena i BJO:s beslut och ansåg att rättsläget bör förtydligas genom ändringar i tingsrättslagen och -förordningen. JM konstaterade att det torde vara skäl att samtidigt se över bestämmelserna om fördelning och överföring av ärenden också vid andra domstolar. JM meddelade att det kommer att vidarebefordra BJO:s beslut och JM:s svar till den arbetsgrupp som bere-

der lagstiftning om genomförandet av domaransvaret (JM 3/41/2007), för bedömning av frågan om arbetsgruppens uppdrag kan omfatta en sådan ändring av tingsrättslagen.

Om arbetsgruppen för domaransvaret anser att den inte inom ramen för sitt uppdrag kan vidta sådana lagstiftningsåtgärder som avses i BJO:s beslut, kommer åtgärderna att vidtas i samband med följande ändringsprojekt som gäller den organiska lagstiftningen om tingsrätterna. JM meddelade att det vidarebefordrar BJO:s beslut och JM:s svar också till den arbetsgrupp som planerar utvecklingen av tingsrättsnätet (JM 8/31/2007). JM anser det vara uppenbart att bl.a. de nämnda projekten också kommer att förutsätta en revidering av den organiska lagstiftningen om domstolsväsendet.

Stämningsansökans offentlighet vid muntlig förberedelse i brottmål

Klaganden bad JO undersöka förfarandet av en tingsdomare vid Helsingfors tingsrätt och av en häradsåklagare vid Helsingfors härads åklagarämbete. Klaganden uppgav bl.a. att de efter ett muntligt förberedelsesammanträde i ett brottmål vägrat ge en journalist en kopia av stämningsansökan, eftersom denna enligt deras tolkning blev offentlig först i samband med huvudförhandlingen. Enligt vad som utretts hade till tingsdomaren inte riktats någon begäran om att få ta del av handlingen. Däremot hade till häradsåklagaren framställts en begäran om att få ta del av stämningsansökan.

BJO ansåg att de i beslutet närmare behandlade ordalydelseerna i offentlighetslagen och lagen om rättegångens offentlighet samt förarbetena till lagarna, de administrativa föreskrifterna till åklagarväsendet och polisen samt de ställningstaganden som framförs i den juridiska litteraturen, tämligen entydigt ger vid handen att ett muntligt förberedelsesammanträde i ett brottmål innebär att den sekretessgrund som avses i offentlighetslagens 24 § 1 mom. 3 punkten upphör att gälla.

Varken i offentlighetslagen eller i lagen om offentlighet vid rättegång görs vad beträffar fastställandet av den tidpunkt då en stämningsansökan eller en annan hand-

ling blir offentlig någon skillnad på basis av karaktären av det förberedelsesammanträde som hålls i ett brottmål. Den omständigheten att vid förberedelsesammanträdet inte nödvändigtvis över huvud taget behandlas innehållet i själva stämningsansökan eller några andra substantiella frågor som hänför sig till brottmålet, betyder inte att det inte är fråga om ett sådant sammanträde som avses i offentlighetslagens 24 § 1 mom. 3 punkten och som innebär att en sekretessgrund enligt den nämnda punkten upphör att gälla. Det är fråga om en tidsmässigt begränsad sekretessgrund. Efter att den tidsmässiga begränsningen upphört att gälla kan handlingarna vara sekretessbelagda endast om sekretessbeläggningen är baserad på någon annan lagstadgad grund.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 5.5.2006,
dnr 1497/4/05*, föredragande Pasi Pölönen

4.2 ÅKLAGARVÄSENDET

Åklagarärendena hörde till BJO *Jukka Lindstedt*. Huvudföredragande var referendarierådet *Eero Kallio*.

4.2.1 ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Åklagarväsendet består av Riksåklagarämbetet och de lokala åklagarenheterna. Den reform av åklagarväsendets organisation som pågått en längre tid håller på att genomföras. Statsrådet beslöt 1.2.2007 att 15 åklagarämbeten skall inrättas i stället för de nuvarande 64 lokala åklagarenheterna.

Enligt förundersökningslagens 4 § 4 mom. som trädde i kraft den 1 oktober 2006 kan åklagaren besluta om begränsning av förundersökningen av kostnadsskäl. Enligt samma bestämmelse kan förundersökningen begränsas också i sådana fall då det är sannolikt att åklagaren på någon processuell grund skulle besluta att inte väcka åtal. En sådan grund föreligger när det inte har begåtts något brott, när det inte finns bevis för något brott, när åklagaren inte har åtalsrätt eller när åtalsrätten har preskriberats. En förutsättning är dessutom i de båda nya typfallen att det inte finns något viktigt allmänt eller enskilt intresse som kräver att förundersökningen skall fortsätta.

Den 1 oktober trädde också i kraft ett nytt 5 a kap. i lagen om rättegång i brottmål. Det nya kapitlet möjliggör skriftligt förfarande i brottmål.

4.2.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Merparten av klagomålen mot åklagare gällde under året åtalsprövning, i synnerhet slutresultatet av åtalsprövningen, men i viss mån också procedurfrågor, inställningen till tilläggsutredningar samt motiveringar och dröjsmål med avgöranden.

JO och riksåklagaren undviker att vidta överlappande övervakningsåtgärder och att undersöka samma ären-

den. Praxisen att till riksåklagaren överföra sådana klagomål till JO som gäller ändring i åtalsprövningsärenden har konstaterats fungera bra och fortsattes därför under verksamhetsåret i sådana fall där det var fråga om ärenden som inte hörde till JO:s behörighet. Riksåklagaren kan vid behov inom ramen för sin behörighet göra en ny åtalsprövning, vilket JO inte har någon möjlighet att göra. Under verksamhetsåret överfördes fyra klagomål till riksåklagaren.

Under verksamhetsåret avgjordes 54 klagomål som gällde åklagare och registrerades sammanlagt 64 sådana inkomna klagomål. Föregående år var båda siffrorna något större. Dessutom tog JO upp ett ärende till prövning på eget initiativ.

Under verksamhetsåret ledde två klagomål till åtgärder. I vardera fallet meddelade JO sin uppfattning för kännedom. I några avgöranden kritiserade BJO dels polisens och dels också en häradsåklagares åtgärder (ett av dessa fall refereras på s. 97).

4.2.3 INSPEKTIONER

JO inspekterar relativt sällan åklagarämbeten. Efter reformen av åklagarväsendet har den interna kontrollen blivit bättre och JO har sålunda inte ansett det vara ändamålsenligt att utöka dessa inspektioner.

BJO inspekterade åklagaravdelningen vid S:t Michels häradsämbete, åklagarämbetet vid Björneborgs härad och åklagarämbetet vid Jyväskylä härad samt besökte dessutom Riksåklagarämbetet.

Ett tyngdpunktsområde vid åklagarinspektionerna var samarbetet mellan polis och åklagare, bl.a. beslut om begränsning av förundersökning. Den utbildning om samarbete vid förundersökning som har inletts i hela landet syftar till att undersökningsledarna i flera fall än hittills skall föreslå begränsning av förundersökningen. Det förefaller emellertid finnas stora regionala skillnader i detta avseende.

Andra tyngdpunktsområden vid inspektionerna var under året uppföljningen av åtalsprövningstiderna, nivån på motiveringarna till beslut om att inte väcka åtal

samt de åtgärder som åklagarna kan vidta för att främja straffprocessens framskridande.

4.2.4 AVGÖRANDEN

Offentlighetslagens bestämmelser om tidsfrister iakttogs inte

BJO kritiserade inrikesministeriets (IM) polisavdelning, Riksklagarämbetet (RÅÄ) och Jvääskyläenheten vid centralkriminalpolisens (CKP) västra avdelning för felaktigt förfarande då de behandlade ansökningar om att få ta del av förundersökningsmaterialet i ett dopningsmål som gällde skidlöpare. Två journalister anförde i sina klagomål till JO att det varit problematiskt att få ta del av handlingarna. Den ena journalisten hade redan i åtalsprövningsskedet av ärendet lämnat in en begäran om handlingarna till CKP och den andra journalisten hade bett att få ta del av handlingarna strax efter beslutet om att inte väcka åtal. Då var handlingarna inte längre sekretessbelagda på grund av att åtalsprövningen pågick.

Enligt BJO överskred IM:s polisavdelning sin behörighet då den utan laglig grund avgjorde den ansökan om att få tillgång till handlingarna som var riktad till en underlydande myndighet, dvs. till CKP. Enligt offentlighetslagen skall en begäran om en handling avgöras självständigt av den myndighet som begäran riktats till och som har handlingarna i sin besittning. En sådan begäran kan visserligen överföras, men det skulle ha hört till CKP:s Jvääskyläenhet att bedöma om en sådan överföring kunde göras. Eftersom förfarandet inte kunde motiveras enligt offentlighetslagen och inte heller enligt bestämmelserna om polisens administrativa och operativa ledningsförhållanden, var polisavdelningens förfarande felaktigt.

IM hade emellertid sedermera överfört ansökningarna om att få ta del av handlingarna till RÅÄ, som i egenkap av den myndighet som gjort åtalsprövningen var behörig att avgöra också ansökningarna. Eftersom statsåklagaren efter åtalsprövningen beslutade att inte väcka åtal kunde sekretessbeläggningen av förundersökningsmaterialet inte längre motiveras med att åtalsprövningen pågick. Eftersom det begärda materia-

let emellertid kunde innehålla annan information som var sekretessbelagd på någon av de grunder som nämns i offentlighetslagen, var RÅÄ tvunget att ytterligare fatta ett separat beslut i ärendet.

RÅÄ iakttog emellertid inte offentlighetslagens tidsfrister vid behandlingen av ansökningarna om att få ta del av handlingarna. Ämbetsverket hade nämligen inte sett till att det fattats ett beslut om eventuell partiell eller fullständig sekretessbeläggning av handlingarna och att de offentliga handlingarna lämnats ut inom den i lagen angivna tiden. Enligt offentlighetslagens 14 § 4 mom. skall ärenden som avses i lagen behandlas utan dröjsmål. Uppgifter ur en offentlig handling skall lämnas ut så snart som möjligt, dock senast inom två veckor eller, av någon sådan särskild orsak som anges i lagrummet, senast inom en månad efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen.

BJO anser att offentlighetslagen skall tolkas så att inom den nämnda en månads tidsfristen både skall beslutas om en handling är sekretessbelagd eller offentlig och lämnas ut uppgifter som är offentliga. BJO anser att det inte kan godtas att RÅÄ för egen del utnyttjat nästan hela den tid som lagen tillåter för sitt eget beslutsfattande och därefter överfört ärendet till CKP:s Jvääskyläenhet, utan att förvissa sig om att enheten kunde lämna ut handlingarna inom den sammanlagda tidsfristen på en månad.

Kopieringen av handlingarna vid CKP:s Jvääskyläenhet tog två veckor i anspråk. Eftersom ingen från laglighetskontrollens synpunkt godtagbar orsak uppgavs för dröjsmålet klandrades ämbetsverket för att ha förhalat utlämnandet av handlingarna.

BJO Jukka Lindstedts beslut 6.3.2006,
dnr 152/4/04*, föredragande Mikko Sarja

Överföring av åtalsprövning och rättegång

En för misshandel misstänkt persons biträde bad i sitt avslutande yttrande i en förundersökning vid polisrättningen i Kittilä härad att åtalsprövningen skulle gö-

ras så att en eventuell rättegång kunde förläggas aningen till Helsingfors eller till Tusby tingsrätt, eftersom parterna var bosatta i Helsingfors och Kervo och också vittnena var bosatta i huvudstadsregionen.

Biträdet upprepade sedermera sin begäran i ett telefonsamtal till Kittilä härad. Länsmannen som var både polischef och åklagare konstaterade att han redan innan begäran upprepades hade slutfört åtalsprövningen och sänt stämningsansökan till Lapplands tingsrätt. Dessutom hade samtliga parter i målet redan stämts in. Eftersom en överföring skulle ha förutsatt bl.a. att stämningarna återkallades gjorde länsmannen inte någon framställning till tingsrätten om överföring av ärendet.

Ett anhängigt brottmål kan överföras på framställning av åklagaren men genom domstolens beslut. Om förutsättningarna för överföring stadgas i lagen om rättegång i brottmål. Biträdande riksåklagare Kalske konstaterade i sitt yttrande att länsmannen inte handlat på det sätt som lagen förutsätter eftersom beslutet att hålla rättegången i Kittilä förorsakade avsevärda kostnader som hade kunnat undvikas om målet flyttats.

BJO meddelade att han förenade sig om biträdande riksåklagarens yttrande. I det aktuella fallet hade parterna, dvs. den åtalade och dennes biträde, målsäganden samt tre vittnen varit tvungna att resa till Lapplands tingsrätt, dvs. nästan 1 000 km i en riktning. Strävan dena att bespara parterna och vittnena kostnader och besvär samt att undvika onödigt höga rättegångskostnader är så betydelsefulla omständigheter att det korrekta alternativet i det aktuella fallet skulle ha varit att flytta rättegången.

Det skulle ha varit relativt enkelt att flytta rättegången. I detta fall hade det varit förenligt med de grundläggande rättigheterna att flytta åtalsprövningen eller att senast då ärendet blivit anhängigt vid tingsrätten framställa om flyttning av ärendet.

BJO Jukka Lindstedts beslut 20.12.2006,
dnr 3933/4/05*, föredragande Eero Kallio

4.3 POLISEN

Laglighetskontrollen av polisen hörde under verksamhetsåret till BJO *Jukka Lindstedts* uppgifter. Också JO *Riitta-Leena Paunio* och BJO *Petri Jääskeläinen* avgjorde ett antal klagomål som gällde polisen. Justitieombudsmannasekreterare *Mikko Eteläpää* var huvudföredragande för polisärendena fram till 31.1.2006 och därefter övertogs denna uppgift av äldre justitieombudsmannasekreterare *Juha Haapamäki*.

4.3.1 LÄGET INOM POLISFÖRVALTNINGEN

Lagstiftningen om polisen har reviderats under de senaste åren och polisen har fått tillgång till nya arbetsmetoder som är betydelsefulla också ur principiell synvinkel. Laglighetsövervakarna har i olika sammanhang riktat kritik mot att ändringarna har lett till att författningarna i vissa avseenden är svåra att tyda. Under verksamhetsåret gav den utredningsperson som utsetts av inrikesministeriet, Klaus Helminen, sin rapport "Behovet att förnya lagstiftningen som gäller författningarna om säkerhetsmyndigheternas befogenheter" (Inrikesministeriets publikationer 32/2006). I februari 2007 tillsatte justitieministeriet och inrikesministeriet en kommission för att på basis av denna rapport fortsätta med arbetet. Kommissionen fick till uppgift att bereda ett förslag till totalrevidering av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. Kommissionens mandattid går ut 30.9.2008.

Man håller också på att förnya strukturerna för polisförvaltningen. De nya ändringarna i polisförvaltningslagen möjliggör effektivare samarbete än förut mellan polisinsrättningarna i olika härader. Ännu mer omfattande ändringar är emellertid under beredning. En arbetsgrupp vid inrikesministeriet har nämligen föreslagit att det från och med år 2009 skall finnas 29 polisdistrikt i landet istället för de nuvarande 90 distrikten.

En långsiktig utvecklingstrend har varit att öka polisens och åklagarnas prövningsrätt när det gäller den undersökning som utförs med anledning av en brottsmisstänke. Ett exempel på detta utgörs av den ändring av

förundersökningslagen som trädde i kraft under verksamhetsåret. Denna ändring innebär att åklagaren kan bestämma att förundersökningen skall avslutas om kostnaderna för en fortsatt undersökning skulle bli oskäligen eller om det är mycket sannolikt att man inte skulle erhålla sådan bevisning som behövs för att åtal skall kunna väckas i ärendet. I sitt utlåtande till lagutskottet förhöll sig BJO Jääskeläinen kritiskt till denna bestämmelse. Han ansåg att det är uppenbart att bestämmelsen kommer att försämra förutsägbarheten i samband med straffprocessen och försäga förutsättningarna för en jämlik behandling av olika gärningsmän och brottsoffer. Inom ordningspolisens verksamhet kan man å sin sida skönja en inskränkning av polisens verksamhetsområde i och med att privata bevakningsföretag i allt större utsträckning svarar för upprätthållandet av ordningen.

Dessa utvecklingstrender inom polisverksamheten är inte problemfria. Ofta anser man dock redan av kostnadsskäl att det är nödvändigt att polisen koncentrerar sig på sådana frågor som betraktas som betydelsefulla. Det är ändå klart att den utvidgade ändamålsenlighetsprövningen och frågan om huruvida polisen ges tillräckliga resurser i något skede blir rättsskyddsfrågor.

Inom polisförvaltningen har man under de senaste åren effektiviserat den interna laglighetskontrollen, men de knappa resurser som står till buds för denna verksamhet begränsar avsevärt kontrollens omfattning. Därför har man särskilt betonat betydelsen av effektivt dagligt ledarskap. Dokumenten granskas på sin höjd genom stickprovskontroller.

Demonstrationerna i anslutning till ASEM-mötet som ordnades i Helsingfors i september hörde ur JO:s synvinkel till de mest betydelsefulla tilldragelserna under verksamhetsåret. Över polisens verksamhet i anslutning till mötet anfördes ett sextiotals klagomål, som fortfarande är under behandling.

4.3.2 LAGLIGHETSKONTROLL

De klagomål som riktar sig mot polisen bildar ett av de största sakområdena inom JO:s laglighetskontroll. Den andel klagomål som riktats mot polisen har utgjort

mellan 10 och 15 % av alla klagomål som anförts hos JO. Ett visst antal klagomål som gäller polisen har också avgjorts i samband med klagomål som huvudsakligen gällt åklagare eller domstolar och har därför statistiserats inom dessa sakområden.

Under verksamhetsåret avgjordes fler klagomål över polisens verksamhet än någonsin tidigare, dvs. sammanlagt 532 klagomål. Därutöver tog JO sex ärenden till behandling på eget initiativ. Antalet avgjorda polis-klagomål har under åren 2002–2006 varierat mellan 400 och 500. Under verksamhetsåret föranledde sammanlagt 70 klagomål åtgärder från JO:s sida, varav sex var anmärkningar.

Polisverksamhetens karaktär kan utgöra en förklaring till klagomålsantalet. Polisen är ibland tvungen att göra kraftfulla ingrepp i människors grundläggande fri- och rättigheter, och i samband med många åtgärder har polisen dessutom ont om betänketid. Polisen måste ofta fatta beslut om bruket av tvångsmedel på basis av knapphändig information. Situationen kan ibland se annorlunda ut från den persons synvinkel som åtgärden riktar sig mot eller då den granskas i ljuset av senare uppgifter. Polisens förfarande skall emellertid alltid bedömas på basis av vad den som fattade beslutet kände till eller borde ha känt till. Polisens verksamhet får också en hel del uppmärksamhet i massmedierna, vilket torde inverka på medborgarnas benägenhet att anförda klagomål hos JO. En stor del av polisens åtgärder är dessutom sådana som inte går att överklaga. Därför kan laglighetsövervakarnas avgöranden vara av stor betydelse i samband med polisens verksamhet, i avvikelser från vad som är fallet inom sådana sektorer där domstolsavgöranden och rättspraxis har en centralare ställning.

Påståenden om att polisen har gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter leder uppenbarligen ofta direkt till förundersökning, eftersom det mycket sällan förekommer sådana påståenden i klagomålen. Det verkar vara så att medborgarna direkt gör en brottsanmälan i sådana fall som de uppfattar som flagranta, varefter åklagaren avgör om en förundersökning skall genomföras. Detta är i och för sig motiverat också med tanke på laglighetskontrollen. Det har årligen gjorts ca 500–700 brottsanmälningar gällande brott som påstås ha begåtts av poliser. En stor del av dessa anmälningar

har inte föranlett någon förundersökning, eftersom det inte funnits skäl att misstänka något brott i ärendet.

Största delen av de polisklagomål som JO fått ta emot gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. Ofta hävdar klaganden att förundersökningen har varit bristfällig eller att ett beslut om att förundersökning inte vidtas har varit felaktigt, eller också kritiserar förundersökningen för att den tagit för lång tid i anspråk. När det gäller tvångsmedlen anför det mest klagomål över husrannsakan och olika slags frihetsberövanden. Hos klagandena stöter man ofta på den felaktiga uppfattningen att polisen utför en förundersökning alltid då någon begär det eller att JO kan fatta beslut om saken. JO kan emellertid förordna att förundersökning skall utföras endast i sådana ärenden som ingår i JO:s övervakningsbehörighet.

I anslutning till den laglighetskontroll som riktar sig mot polisen finns det ett specialområde som gäller teletvångsmedel och täckoperationer samt polisens övriga hemliga metoder för inhämtande av information, se s. 72.

4.3.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna utgör också en del av den laglighetskontroll som riktar sig mot polisen. Inspektionerna utförs inte oanmälda, utan de förbereds genom att man på förhand bekantar sig med skriftligt material, som består av t.ex. utredningar om gripanden och anhållanden samt andra beslut som hör samman med förundersökningar, utredningar i ärenden där förundersökningen pågått länge, utredningar om bruket av teletvångsmedel osv. Utgående från detta material utreds ärendena vid behov närmare vid inspektionen. I samband med inspektionen av en polisinskrifning inspekteras ofta också den lokala åklagarmyndigheten. Därigenom får man veta hur samarbetet mellan polisen och åklagarmyndigheten fungerar och en uppfattning om kvaliteten på myndighetsverksamheten.

Vid inspektionerna av polisens verksamhet har JO föst särskild vikt vid åtgärder som är av betydelse med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna eller som av någon annan orsak anses vik-

tiga. JO har också koncentrerat sig på områden där den övriga tillsynen och rättsskyddsgarantierna inte är heltäckande, t.ex. på grund av att möjligheter till ändringssökande saknas. När det gäller de skriftliga dokumenten har JO inte möjlighet att utföra någon annan slags granskning än stickprovskontroller.

Under verksamhetsåret inspekterade JO polisinsrättningarna i Jyväskylä, Björneborg och Åbo. Vid polisinsrättningen i Åbo gällde inspektionen dock främst behandlingen av utlänningsärenden. I samband med inspektionerna av polisinsrättningarna uppmärksammade JO bl.a. olika beslut om frihetsberövanden, förundersökningens snabbhet, tillgången till polistjänster i olika delar av häradet och polisens synlighet samt bruket av teletvångsmedel. Vid dessa inspektioner och under besöken vid länsstyrelsernas polisavdelningar granskades särskilt förekomsten av eventuell rasistisk brottslighet. I anslutning till inspektionerna undersöktes också förhållandena för frihetsberövade personer, vilket innebär att polisens häkteslokaler granskades. Det kan också nämnas att lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen trädde i kraft under verksamhetsåret. JO har länge ansett att denna lag behövs och har för avsikt att följa lagens verkningar. Till följd av grundlagsutskottets ställningstaganden har polisen redan frångått s.k. distansövervakning (se grundlagsutskottets utlåtande 21/2006 rd).

I samband med inspektionen av inrikesministeriets polisavdelning diskuterades bl.a. polisens interna laglighetskontroll samt teletvångsmedel och täckoperationer. BJO inspekterade också polisavdelningarna vid två länsstyrelser. Polisens länsledning i Södra Finlands län och i Östra Finlands län presenterade sin verksamhet för BJO. Vid dessa inspektioner diskuterades i synnerhet laglighetskontrollen och man erhöll också utredningar om inspektionsverksamheten och dess resultat.

Vid en inspektion hos skyddspolisen gjordes en stickprovskontroll av dokumenten gällande bruket av teletvångsmedel. BJO fick också ta del av en utredning angående den verksamhet som bedrivs vid enheten för bekämpning av terrorism och vid enheten för kontrapionage. Det konstaterades att skyddspolisens interna laglighetskontroll och den laglighetskontroll som utövas av polisens högsta ledning är relativt omfattande för teletvångsmedlens del.

BJO inspekterade dessutom rörliga polisens enhet i Björneborg, polisens datacentral i Rovaniemi och inrikesministeriets tillsynsenhet för säkerhetsbranschen i S:t Michel. Den sist nämnda enheten svarar bl.a. för den statliga myndighetstillsynen över den privata säkerhetsbranschen. I avsnittet om teletvångsmedel och täckoperationer beskrivs övriga observationer som gjordes i samband med dessa inspektioner (s. 72).

BJO inspekterade också Nödcentralverkets nödcentralsenhet och Satakunta nödcentral, som inte direkt hör till polisförvaltningen men som är fast förknippade med polisens verksamhet. BJO fick en redogörelse för Nödcentralverkets ledningsorganisation och för den allmänna verksamheten vid Nödcentralverket, som hade fått ta emot mycket kritik under verksamhetsåret.

4.3.4 AVGÖRANDEN

Registrering av brottsanmälan

Då någon anmäler ett brott eller en händelse som han eller hon anser vara ett brott till polisen, skall anmälan utan dröjsmål registreras. Bestämmelsen om att brottsanmälan skall registreras är ovillkorlig och i detta sammanhang är anmälarens uppfattning om händelsen avgörande. Under verksamhetsåret uppdagades det fler fall än vanligt där polisen hade agerat klandervärt vid registreringen av brottsanmälningar. Registreringen av en anmälan innebär inte att förundersökning inleds, utan det fattas ett separat beslut om förundersökningen. En förundersökning genomförs endast om det enligt polisens bedömning finns skäl att misstänka att det begåtts ett brott i ärendet.

Registreringen av en brottsanmälan fördröjdes med två år

BJO ansåg att polisinsrättningen i Vanda härad hade agerat lagstridigt då polisen inte omedelbart hade tagit emot och registrerat en anmälan om illegal handel med alkohol. Enligt BJO yppades det redan vid ett förhör som genomförts i oktober 2002 sådan information om brottet som krävde att en brottsanmälan skulle re-

gistreras. Han ansåg att klagandens angivelsebrev som sänts i oktober 2002 i varje fall borde ha utgjort en tillräcklig orsak för registreringen av en brottsanmälan, för att inte tala om klagandens senare anmälningar. Anmälan registrerades emellertid först i november 2004. Registreringen skedde uppenbarligen först efter att det anförts klagomål över saken hos JO. Därefter genomförde polisinrättningen i Vanda härad en förundersökning i ärendet. I juni 2006 dömde Vanda tingsrätt den person klaganden angivit i sin anmälan. Personen dömdes för yrkesmässig framställning och förmedling av alkoholhaltiga ämnen under åren 1997–2004.

Kriminalöverkonstapeln konstaterade i sin utredning att det inte hade funnits skäl att inleda en förundersökning med anledning av klagandens anmälan. På basis av detta kunde man enligt BJO sluta sig till att brottsanmälan skulle ha registrerats om en förundersökning hade inletts. Kriminalöverkonstapeln hade således misstolkat förutsättningarna för registreringen av en brottsanmälan. Polisen har prövningsrätt när det gäller att fatta beslut om förundersökningen men inte när det gäller registreringen av en brottsanmälan. BJO gav kriminalöverkonstapeln en anmärkning, eftersom han ansåg att denne ansvarade för det lagstridiga förfarandet.

BJO Jukka Lindstedts beslut 20.11.2006,
dnr 2929/4/04*, föredragande Kari Huittunen

Under verksamhetsåret uppdagades det också flera andra fall där registreringen av en brottsanmälan hade fördröjts. Som en orsak till dröjsmålet uppgav man bl.a. i ett fall att det inte hade varit klart om det var fråga om en förvaltningsklagan eller en brottsanmälan. I sitt beslut ansåg BJO att det i detta fall hade förelegat omständigheter som skulle ha talat för en förundersökning. I oklara fall skall man fråga den berörda parten hur han eller hon önskar att ärendet skall undersökas (1982/4/05).

Det har också förekommit oklarhet om huruvida klaganden har haft för avsikt att göra en brottsanmälan i ärendet eller t.ex. bara diskutera det skedda med polisen. Även i detta fall bör man fråga den berörda vad han eller hon önskar. BJO uppmärksammade också polisen på att alla separata tilldragelser som anmälan beskrivit som brott skall registreras i brottsanmälan. Så bör man gå till väga även om det enligt poli-

sens uppfattning inte finns anledning att misstänka något brott i samband med alla angivna tilldragelser (3292/4/04). BJO ansåg att polisen också i vissa andra fall skulle ha haft skäl att registrera en brottsanmälan (57/4/05, 2531/4/05 och 2737/4/05).

Dröjsmål vid förundersökningen

Enligt lagen skall förundersökningen utföras utan onödigt dröjsmål. I klagomålen har det ofta riktats missnöje mot förundersökningens längd. Om förundersökningen drar ut på tiden orsakas det problem såväl för parterna i det enskilda ärendet som för hela det straffrättsliga systemets funktion och trovärdighet.

Både brottsutredaren och undersökningsledaren ansvarar för att förundersökningen genomförs på ett behörigt sätt. Dessa personer skall emellertid ha rimliga möjligheter att sköta sina uppgifter utan dröjsmål. I detta sammanhang är både arbetsledningen och resurserna av betydelse. Med tanke på detta kan ansvaret för att förundersökningen fördröjs även riktas högre upp i organisationen. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har upprepade gånger utfärdat fällande domar mot finska staten i ärenden som gällt rättegångens längd. Enligt Europadomstolen betraktas också förundersökningen som en del av brottmålsrättegången.

Avbrytande av en förundersökning

Förundersökningen av ett förskingringsbrott hade avbrutits tills vidare för att man skulle invänta att boutredning och arvsskifte genomfördes i ärendet. Klagandena var bekymrade över det dröjsmål som föranleddes av beslutet om att förundersökningen skulle avbrytas.

BJO konstaterade att civilrättsliga beslut har bevisverkan i en straffprocess och att det någon gång kan vara befogat att vänta på avgörandet av de civilrättsliga frågor som hör samman med brottmålet. I detta fall skall man i synnerhet ta hänsyn till hur viktig information som kan fås och hur snabbt informationen kan erhållas. Förundersökningen skall dock genomföras så

att åtalsrätten för de brott som är under utredning inte preskriberas och så att åklagaren får tillräckligt med tid för åtalsprövningen. Det kan räcka flera år innan de civilrättsliga frågorna har avgjorts på ett lagakraftvunnet sätt, vilket innebär att åtalsrätten för eventuella brott kan preskriberas. Detta är inte ett godtagbart slutresultat. BJO delade biträdande riksåklagarens uppfattning om att det skulle ha varit motiverat att fortsätta med förundersökningen oavsett läget i fråga om boutredningen och arvsskiftet.

Undersökningsledaren och åklagaren var dessutom oeniga om vem som hade fattat beslut om att förundersökningen skulle avbrytas. BJO konstaterade att åklagaren varken i förundersökningslagen eller i någon annan lag har getts befogenheter att fatta beslut om att förundersökningen skall avbrytas. Sådana befogenheter kan inte heller härledas från förundersökningslagens bestämmelse om att polisen är skyldig att iakttä de föreskrifter som åklagaren meddelar för att trygga förundersökningens mål. Endast undersökningsledaren kan fatta beslut om att förundersökningen avbryts. Däremot är det klart att åklagaren kan förordna att polisen skall fortsätta med en förundersökning som avbrutits.

BJO ansåg att undersökningsledaren och häradsåklagaren inte hade använt sin prövningsrätt på ett sådant sätt att det fanns skäl att vidta andra åtgärder än att uppmärksamma dem på de ovan nämnda synpunkterna.

BJO Jukka Lindstedts beslut 22.11.2006, dnr 2431* och 2539/4/05, föredragande Juha Haapamäki

Åtalsrätten för ett arbetarskyddsbrott hade preskriberats

Polisen tog i juni 2001 emot en anmälan om ett arbetsolycksfall som inträffat i ett boktryckeri. Efter att polisen varit i kontakt med arbetarskyddsdistriktet fick polisen i oktober 2001 ett brev från distriktet där man upprepade begäran om utredning av det arbetsolycksfall som inträffat i juni. Samtidigt framfördes en begäran om utredning av ett annat arbetsolycksfall som drabbat klaganden vid samma företag i mars 2001.

Förundersökningen blev klar i februari 2003 för båda arbetsolycksfallens del och protokollen sändes till åtalsprövning 10.3.2003. Ledande häradsåklagaren konstaterade att åtalsrätten för det arbetarskyddsbrott klaganden drabbats av skulle preskriberas 15.3.2003 och att tiden för åtalsprövningen således var alldeles otillräcklig. Åklagaren fattade beslut om att åtal inte skulle väckas för detta brott med stöd av att åtalsrätten hade preskriberats. Åtalsrätten för ett arbetarskyddsbrott preskriberas efter två år.

Enligt BJO borde man ha kunnat utreda klagandens ärende utan större besvär. Undersökningsledaren hade handlat felaktigt då han inte hade tagit hänsyn till den korta åtalstiden för ett arbetarskyddsbrott och inte heller hade uppmärksammat utredaren på saken. Utredaren hade också handlat felaktigt då han inte själv hade kontrollerat preskriptionstiden för åtalsrätten och inte hade genomfört utredningen tillräckligt snabbt.

Det fanns emellertid också förmildrande omständigheter i ärendet och med stöd av dem ansåg BJO att det var tillräckligt att han delgav undersökningsledaren och utredaren sin uppfattning om deras felaktiga förfarande.

BJO Jukka Lindstedts beslut 25.9.2006, dnr 3386/4/04*, föredragande Eero Kallio

I ett fall hade förundersökningen, som hade internationella kopplingar, inletts våren 2001. Åtalsprövningen hade ännu inte slutförts i december 2006 då klagomålet avgjordes. JO Paunio ansåg att det var problematiskt att straffprocessen hade pågått så länge. Det framgick dock inte att enskilda myndigheter eller tjänstemän skulle ha agerat klandervärt i ärendet. JO konstaterade emellertid att finska staten trots detta kunde ställas till svars för den långa behandlingstiden i ärendet. JO uppmärksammade också centralkriminalpolisen och Riksåklagarämbetet på att man vid bedömningen av hur brådskande ett ärende är alltid skall ta hänsyn till hur länge ärendet redan varit under behandling. Ett ärende där förundersökningen pågått länge skall således avgöras så snabbt som möjligt vid åtalsprövningen (1817/4/06*).

I ett annat ärende hade klagandena i samband med att de hördes som misstänkta för våldtäkt båda enty-

digt uttryckt att de ville göra en brottsanmälan mot målsäganden på grund av falsk angivelse. Klagandena yrkade på straff för målsäganden. Dessa uttalanden hade protokollförts. Förundersökningen av våldtäkten hade inom kort avslutats efter att målsäganden ändrat sin berättelse.

BJO kritiserade undersökningsledaren för att det hade tagit nästan två år innan brottsanmälan angående falsk angivelse hade registrerats och förundersökningen inletts. BJO konstaterade att skyldigheten att utföra förundersökningen utan onödigt dröjsmål inte bara gäller de åtgärder som vidtas efter att man fattat beslut om att förundersökningen skall inledas utan också de åtgärder som föregår detta beslut (1970/4/04*).

Bland de övriga ärendena kan man nämna ett fall där det hade tagit över sex månader innan ett färdigt förundersökningsprotokoll hade nått åklagaren (3045/4/05). I ett annat fall ansåg JO Paunio att det var problematiskt att undersökningsledaren först över ett år efter att det i samband med förundersökningen skett något som berörde den brottsmisstänkte hade underrättat denne om att brottsmisstankarna hade avskrivits (2705/4/06*).

Ogrundat dröjsmål vid avgörandet av ansökningar om skjutvapenstillstånd

En vapensamlare anförde klagomål över att behandlingen av hans ansökningar om skjutvapenstillstånd hade pågått i över fyra år. Detta berodde på att han misstänktes för grovt häleri. Länsstyrelsen hade meddelat att ansökningarna inte kunde avgöras förrän man hade tillräcklig klarhet i om klaganden hade gjort sig skyldig till ett brott i ärendet.

BJO konstaterade att en pågående förundersökning inte som sådan inverkar på tillståndsförvaltningsmyndighetens skyldighet att behandla ett förvaltningsärende utan ogrundat dröjsmål. Detta betyder att den behöriga myndigheten är skyldig att avgöra de ärenden där handläggningen inletts. Ett ärende kan inte lämnas oavgjort för en obestämd tid om detta föranleder ett oskäligt dröjsmål i ärendet. Enligt BJO skulle klagandens rättsskydd ha tillgodosetts bättre om ärendet ha-

de avgjorts och klaganden sedan, om han så önskade, hade kunnat besvara sig över beslutet hos domstolen.

BJO Jukka Lindstedts beslut 26.10.2006,
dnr 3202/4/05*, föredragande Kristian Holman

BJO kritiserade också två poliser för att de inte hade lämnat förundersökningsprotokollet till den misstänkte inom den lagstadgade tidsfristen (2259/4/05* och 2649/4/06).

Förundersökningsbeslut och beslutsmotiveringar

År 2006 uppdagades fler brister än vanligt i förundersökningsbesluten och i synnerhet i beslutsmotiveringarna. I samband med inspektionerna noterades också brister i förundersökningsbesluten. I många fall uppgav polisen i samband med utredningen av ett klagomål att förundersökningen inleddes på nytt.

Förundersökning borde ha inletts

Klaganden riktade kritik mot att det inte hade vidtagits några åtgärder med anledning av hans begäran om undersökning av ett bedrägeri. Undersökningsbegäran gällde ett löfte som getts för ett aktiebolags del. Enligt löftet skulle alla medlemmar i en viss förening bli delägare i aktiebolaget då föreningen sålde det aktiebolag föreningen ägde till det nya aktiebolaget. Delägarskapet i aktiebolaget var *de facto* en ovillkorlig förutsättning för föreningsmedlemmarnas näringsutövning. Då bolagsstämman fattade beslut om saken blev alla föreningsmedlemmar emellertid inte delägare i bolaget.

Polisen motiverade sitt beslut om att inte inleda någon förundersökning i ärendet bl.a. med att uttalandena av de personer som agerat för det nya bolagets del inte kunde betraktas som ovillkorliga löften utan att det var fråga om enskilda personers åsikter. Dessa personer kunde inte fatta beslut som var bindande för det nya aktiebolagets bolagsstämma, vilket alla berörda borde ha varit medvetna om.

BJO ansåg att det skulle ha funnits skäl att utföra mer omfattande preliminära utredningar i ärendet innan man fattade beslut om huruvida förundersökning skulle utföras eller inte. Ur en viss synvinkel skulle det redan på basis av de kända omständigheterna ha varit motiverat att inleda en förundersökning i ärendet. Rekvisitet för bedrägeri är nämligen mångfacetterat och prövningen av ärendet kan innefatta betydande juridisk tolkning bl.a. när det gäller rättshandlingens karaktär, parternas undersökningsplikt och den påstådda vilseledande informationen samt dess verkningar. För att dessa faktorer skall kunna granskas på ett tillförlitligt sätt krävs det ofta att de utreds i samband med en förundersökning. I allmänhet är det också bättre att bedömningen av ärendet sker vid åtalsprövningen.

BJO delgav inrikesministeriets polisavdelning, polisavdelningen vid Länsstyrelsen i Södra Finlands län och undersökningsledaren sin uppfattning.

BJO Jukka Lindstedts beslut 3.7.2006,
dnr 1399/4/05, föredragande Mikko Eteläpää

I ett annat fall hade en kommissarie motiverat sitt beslut om att inte genomföra någon förundersökning i ärendet med att bl.a. konstatera att man begärt ett utlåtande av häradsåklagare NN som också hade ställt sig bakom detta beslut. I själva verket var det fråga om att kommissarien inofficiellt hade diskuterat utredningsbegäran med åklagaren. Kommissarien hade emellertid formulerat sitt beslut på ett sådant sätt som enligt BJO fördunklade det faktum att det endast var fråga om kommissariens eget beslut. Åklagaren kunde inte under några omständigheter på basis av den inofficiella diskussionen juridiskt sett vara ansvarig för undersökningsledarens beslut. Åklagarens eventuella åsikter befriade inte undersökningsledaren från skyldigheten att självständigt fatta beslut om huruvida förundersökning skulle inledas och fråntog inte undersökningsledaren ansvaret för detta beslut (1970/4/04*).

Vidare kritiserade BJO en undersökningsledares beslut om att inte föra ett brottmål till åtalsprövning. Han konstaterade att beslutet innehöll en uppenbart felaktig tolkning av rekvisitet för årekränkning. Det framgick inte heller vilket lagrum beslutet grundade sig på. Om ärendet är det minsta oklart eller kontroversiellt är det ett bättre alternativ att ärendet förs till åtalsprövning

än att polisen fattar beslut om att förundersökningen avslutas (1036/4/06). BJO ansåg även i ett annat fall att en undersökningsledare hade fattat ett felaktigt beslut om att avsluta förundersökningen. Han konstaterade vidare att parterna i regel skall underrättas om de beslut som fattas angående förundersökningen (2955/4/05).

BJO riktade även i övriga fall kritik mot polisens förundersökningsbeslut och mot beslutens bristfälliga motiveringar (1904/4/04* s. 195, 3115/4/04*, 3292/4/04, 379/4/05, 2219/4/05*, 2431/4/05* s. 102, 181/4/06, 1656/4/06 och 1979/4/06). I ett klagomålsärende som avvek från de sedvanliga klagomålen uppmärksammade BJO undersökningsledaren på de krav som ställs på ämbetsspråket. Vissa uppgifter i ett förundersökningsbeslut kunde uppfattas som nedlåtande om klagandens och dennes familjs sociala eller ekonomiska ställning (3797/4/05*).

Beslut om frihetsberövande

Det anförs ofta klagomål över grunderna för frihetsberövanden och över bemötandet av frihetsberövade personer. JO har enligt lag en särskild skyldighet att granska förhållandena för frihetsberövade personer och bemötandet av dem. Årligen hålls 150 000 personer som av olika orsaker berövas sin frihet i förvar i polisens förvaringslokaler. Två tredjedelar av dem har tagits i förvar på grund av berusning. Frihetsberövandets längd varierar från några timmar till flera månader. Häkteslokalerna är emellertid till sin utrustning sådana att de inte lämpar sig för långvarigt boende. Enligt den lag som trädde i kraft under verksamhetsåret får häktade inte hållas i polisens förvaringslokaler längre än fyra veckor, om det inte finns särskilt vägande skäl till det.

Den maximala häktningstiden överskreds

BJO gav en kriminalkommissarie och en kriminalöverkommissarie vid polisinrättningen i Åbo härad en anmärkning på grund av att klaganden hade hållits häktad 21 timmar längre än vad lagen tillät.

I allmänhet är det undersökningsledaren som ansvarar för att häktningstiderna iakttas och vanligen är det också undersökningsledaren som fattar beslut om häktningen. Undersökningsledaren skall aktivt övervaka förundersökningen. I detta fall hade undersökningsledaren emellertid varit ledig den dag då maximtiden för häktningen gick ut. Han hade gett utredarna ett förordnande om att klaganden skulle frigges senast innan den lagstadgade tidsfristen för häktningen gick ut.

Enligt BJO kunde man således inte betrakta honom som skyldig till att den maximala häktningstiden hade överskridits. Vid polisinrättningen i fråga skulle övervakningen av häktningstiderna skötas av den kriminalkommissarie som var ansvarig för arbetspasset. Denne uppgav i sin tur att han hade antagit att undersökningsledaren hade förordnat att klaganden skulle frigges. Han hade utgått från att frigivningen var en rutinåtgärd som inte krävde något ingripande eller någon övervakning från hans sida.

Den kriminalöverkommissarie som fungerade som utredare i ärendet hade å sin sida en felaktig uppfattning om den maximala häktningstiden. BJO ansåg att utredaren hade haft en särskild skyldighet att se till att den maximala häktningstiden inte överskreds för klagandens del, trots att utredaren inte hade befogenheter att själv fatta beslut om frigivningen.

BJO Jukka Lindstedts beslut 27.9.2006,
dnr 3067/4/05*, föredragande Kristian Holman

Häktningsgrunderna utreddes bristfälligt

Polisen hade förföljt en person som misstänktes för tillgrepp av en bil och grovt äventyrande av trafiksäkerheten i Helsingfors. Personen hade emellertid undkommit. På basis av signalementet för den misstänkte hade en polispatrull gripit klaganden i närheten av brottsplatsen. Patrullen hade inte fäst avseende vid klagandens uttalande om att det i hans egen bil fanns ett inköpskvitto som utvisade att han hade befunnit sig på ett annat ställe vid den tidpunkt då brottet begicks.

På polisstationen förhörde klaganden av den överkonstapel som fungerade som utredare i ärendet.

Överkonstapelns arbetspass höll emellertid på att ta slut och han kontrollerade inte om kvittot fanns, utan framförde för den jourhavande kommissarien att klaganden skulle häktas eftersom det fortfarande fanns anledning att misstänka honom för brottet. Överkonstapeln kontrollerade kvittot först följande dag och framförde därefter att klaganden skulle frigges, vilket också skedde.

BJO gav överkonstapeln vid polisinrättningen i Helsingfors härad en anmärkning. Överkonstapeln hade agerat klandervärt eftersom han inte utan dröjsmål hade granskat en viktig faktor som talade för att klaganden var oskyldig, trots att det skulle ha varit möjligt att kontrollera saken utan oskäligt besvär.

Enligt BJO skulle klagande ha undgått häktningen om man omedelbart hade kontrollerat förekomsten av kvittot. Den jourhavande kommissarien hade enligt BJO inte handlat lagstridigt eftersom han hade varit beroende av vad överkonstapeln hade uppgett i ärendet.

BJO riktade också kritik mot den polispatrull som hade gripit klaganden och kroppsvisiterat honom utan att upprätta ett lagstadgat protokoll över kroppsvisitationen. BJO ansåg inte heller att det förelåg sådana omständigheter i ärendet att det hade funnits skäl att uppmäna klaganden att klä av sig och bl.a. böja sig ner för att man skulle kunna kontrollera om klaganden eventuellt hade gömt narkotika i ändtarmen. Det fanns ingen anledning att misstänka klaganden för narkotikabrott.

Enligt polisen hade klaganden kroppsvisiterats, men det sätt på vilket visitationen hade genomförts gjorde att det enligt BJO snarare verkade vara fråga om en kroppsbesiktning. Det hade inte heller upprättats något protokoll över beslaget av klagandens kläder som hade omhändertagits för tekniska undersökningar. BJO kritiserade också registreringen av de särskilda förutsättningarna för anhållningen.

BJO Jukka Lindstedts beslut 20.3.2006,
dnr 1504/4/04*, föredragande Kristian Holman

Förutsättningarna för att ta en person i förvar skall granskas noggrant

BJO kritiserade en äldre konstupels beslut om att hålla klaganden i förvar över natten. Klaganden hade gripits på en restaurang. Polisen hade tagit klaganden i förvar på grund av dennes nonchalanta beteende och ovilja att klara upp ärendet med polisen. Klaganden misstänktes ha startat ett slagsmål på restaurangen.

Enligt BJO kunde man inte lägga fram juridiskt hållbara grunder för bedömningen att klaganden, som i polisens närvaro hade uppträtt lugnt, sannolikt skulle ha gjort sig skyldig till sådana brott som avses i 20 § i polislagen om man inte hade hållit honom i förvar i elva timmar. Restaurangen hade dessutom stängt strax efter att klaganden tagits i förvar. För att det nämnda lagrummet skall kunna tillämpas krävs det att risken för att personen i fråga gör sig skyldig till ett brott grundar sig på konkreta fakta. I polislagen utgår man från att saken skall bedömas från fall till fall och lagens bevisröskel är förhållandevis hög. Enligt lagen räcker det inte att det finns skäl att misstänka att ett brott kan begås utan det förutsätts uttryckligen att personen i fråga "sannolikt" kommer att göra sig skyldig till ett brott.

BJO uppmärksammade den äldre konstupel som fattat beslut om att ta klaganden i förvar på betydelsen av att ingrepp i den personliga friheten sker efter noggrant övervägande.

BJO Jukka Lindstedts beslut 24.11.2006, dnr 2951/4/06*, föredragande Kristian Holman

De konkreta grunderna för frihetsberövandet skall registreras

För att en person skall få gripas eller anhållas krävs det utöver en brottsmisstanke dessutom att det föreligger s.k. särskilda förutsättningar för åtgärden. I ett av BJO:s ärenden som gällde grovt rattfylleri hade man som särskild förutsättning för gripandet registrerat risk för flykt, risk för att ärendets utredning skulle försvåras samt risk för fortsatt brottslig verksamhet.

BJO ansåg att det var ifrågasatt om det verkligen hade funnits någon risk för flykt eller för att ärendets utredning skulle ha kunnat försvåras i det aktuella fallet. Viktigare än detta var emellertid att BJO tog ställning till registreringen av grunderna för beslutet om frihetsberövandet.

I tvångsmedelslagens bestämmelser om gripande och anhållande berättigas ingrepp i den grundlagsskyddade personliga friheten och integriteten. Den personliga integriteten får inte kränkas utan laglig grund. För att det över huvud taget skall vara möjligt att granska ärendet i efterskott skall grunderna för beslutet om frihetsberövandet enligt BJO registreras tillräckligt noggrant. Det är mycket vanligt att gripandet eller anhållandet endast motiveras genom att de uttryck som används i lagen upprepas.

Till vars och ens grundlagsenliga rätt att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt hör också rätten att få ett motiverat beslut. Detta innebär att alla grunder för beslutet skall uppges. Denna princip gäller all myndighetsverksamhet. Enligt polislagen skall polisen uppges grunderna för en åtgärd som riktar sig mot någons frihet. BJO ansåg att man i ett beslut om gripande eller anhållande utöver lagtexten även skall nedteckna de fakta som utvisar att det föreligger särskilda förutsättningar för anhållande i det aktuella fallet.

BJO delgav den polispatrull som tagit personen i förvar sin uppfattning. Han konstaterade också att han på ett allmänt plan skulle behandla frågan med polisens högsta ledning.

BJO Jukka Lindstedts beslut 27.9.2006, dnr 151/4/05, föredragande Mikko Eteläpää

BJO ansåg även i ett annat fall som gällde rattfylleri att det hade lagts fram mycket svaga grunder för att det skulle ha förelegat en risk för att ärendets utredning skulle försvåras samt för att den brottsliga verksamheten skulle fortgå. En misstänkt får inte hållas i förvar över natten endast på grund av att man har för avsikt att förhåra honom eller henne följande morgon (1011/4/05*).

I ett annat fall hade klaganden varit efterlyst och gripits med anledning av att han inte hade hörsammat

en kallelse att infinna sig till ett förhör. BJO riktade kritik mot den polis som ansvarade för förundersökningen på grund av att polisen inte hade kontrollerat klagandens adress. Förhörskallelsen hade nämligen inte nått klaganden. BJO konstaterade också att det primära syftet med efterlysningen av klaganden inte var att han skulle gripas, utan att man skulle utreda hans vistelseort för att kunna vidta behövliga förundersökningsåtgärder. BJO uppmärksammade därför den polispatrull som gripit klaganden på proportionalitetsprincipen och principen om minsta möjliga olägenhet (3220/4/05*).

BJO framhöll också för polisen att det är viktigt att anhållna personers mentala hälsa ägnas och eventuella behov av omsorg ägnas tillräcklig uppmärksamhet (3199/4/04*). När det gäller de frihetsberövades förhållanden kan man nämna BJO:s beslut där han kritiserade en polisinrättning för att personer som gripits vid 15-tiden inte hade kunnat erbjudas någon mat den dagen på grund av att deras transport till häktet hade fördröjts. Informationen om en persons specialdiet hade inte heller förmedlats till personalen (56/4/06). I ett annat fall hade mellanrummet mellan klagandens måltider blivit oskäligt långt på grund av att klaganden hade flyttats till ett annat häkte (3024/4/06).

Husrannsakan och beslag

Det anförs rätt ofta klagomål över husrannsakan och beslag. Detta torde bero på att man upplever att i synnerhet husrannsakan innebär ett kraftigt ingrepp i individens rättigheter.

En bil och dess förare granskades utan laglig grund

Polisinrättningen i Lahtis härad utförde under några dagars tid effektiviserad övervakning av vissa motorcykelgång och Rogues Gallery -gång. Den kommissarie som fungerade som allmän ledare för övervakningen hade förordnat en polispatrull att stanna en bil som tillhörde en person som enligt polisen stod i en nära relation till det senare gänget. Patrullen skulle fastställa identiteten på de personer som befann sig i bilen

och granska bilen för att kontrollera om det eventuellt fanns vapen i den. Eftersom man inte påträffade något olagligt i bilen eller hos klaganden under den 15 minuter långa granskningen fick klaganden fortsätta färden.

Enligt polisen utfördes granskningen av bilen inte med stöd av tvångsmedelslagen och klaganden var inte föremål för någon sådan brottsmisstanke som avses i förundersökningslagen. Enligt BJO kunde granskningen av bilen inte heller grunda sig på 16 § i polislagen, eftersom det inte förekom någon sådan farlig verksamhet eller risk för sådan verksamhet som enligt bestämmelsen utgör ett villkor för dess tillämpning. BJO poängterade att man inte kan kringgå tvångsmedelslagen med stöd av denna bestämmelse i polislagen och betonade att bestämmelsen inte är avsedd som ett bemyndigande för allmänna kontrollåtgärder.

I detta fall måste man således bedöma huruvida villkoren för husrannsakan uppfyllides. Enligt BJO kunde man inte enbart med stöd av klagandens kriminella bakgrund misstänka honom för ett våldsbrott. I detta fall förelåg det inte heller några andra omständigheter med stöd av vilka polisen kunde anse att tröskeln för husrannsakan överskreds. Då man bedömer tillförlitligheten av de underrättelseuppgifter som gäller en viss person är det enligt BJO viktigt att man utreder hur trovärdiga och konkreta uppgifterna är. Enbart ett påståendet om att någon är delaktig i kriminell verksamhet är enligt BJO inte tillräckligt.

Sådana underrättelseuppgifter enligt vilka någon sett personen i fråga delta i förberedelse av ett brott eller vidta åtgärder som kan ge anledning till brottsmisstanke kan däremot betraktas som en godtagbar grund för polisens slutledningar. Polisen skall i varje fall självständigt kunna bedöma uppgifternas tillförlitlighet. Vid bedömningen kan man t.ex. ta hänsyn till vad informationen gäller och hur väl den överensstämmer med den övriga information polisen har samt fästa avseende vid omständigheter som stöder informationskällans trovärdighet. I sista hand är det fråga om en helhetsbedömning av varje enskilt fall.

Enligt BJO motsvarade polisens underrättelseuppgifter inte de ovan angivna villkoren för hur trovärdiga och detaljerade uppgifterna skall vara. Polisen borde enligt BJO ha haft mer vägande skäl för att misstänka

klaganden för ett våldsbrott än vad som verkade vara fallet. Enligt oskuldspresumtionen bör man inte betrakta tidigare brottslighet som grund för att misstänka att en person på nytt gör sig skyldig till ett brott, utan det måste alltid finnas tillräckligt specifika skäl för misstankarna.

I det aktuella fallet var det dessutom fråga om en säkerhetsvisitation av klaganden. Polisen får emellertid inte säkerhetsvisitera vem som helst enbart med hänvisning till säkerheten i arbetet. En säkerhetsvisitation får endast utföras i de situationer som uttryckligen anges i lagen. Enligt lagen är det t.ex. inte möjligt att utföra en säkerhetsvisitation som en förberedande åtgärd med avseende på den eventualiteten att personen i fråga senare grips på basis av de fynd som görs vid visitationen.

För att en säkerhetsvisitation skall få utföras förutsätts det att man fattat beslut om att gripa personen redan innan visitationen utförs. En bestämmelse som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna skall inte tolkas på ett sådant sätt att dess tillämpningsområde blir mer omfattande än vad dess ordalydelse ger vid handen. Enligt BJO fanns det i detta fall inte någon laglig grund för visitationen. Han konstaterade också att man skall förhålla sig mycket restriktivt till att betrakta personens samtycke som en grund för bruket av tvångsmedel.

BJO ansåg att polisens åtgärder saknade laglig grund. Han gav både kommissarien och medlemmarna i polispatrullen en anmärkning.

BJO Jukka Lindstedts beslut 29.6.2006, dnr 2716/4/05*, föredragande Kristian Holman

I ett annat liknande fall var det enligt BJO likaså osäkert om det hade förelegat förutsättningar för en säkerhetsvisitation av föraren. I detta fall hade man dessutom utfört en husrannsakan av bilen utan ett skriftligt förordnande om saken, trots att åtgärden inte var bråds-kande. Det hade inte heller upprättats något protokoll över husrannsakan, utan åtgärden hade bara antecknats i polisens arbetsuppgiftsregister (3104/4/05*).

I två andra fall konstaterade BJO att man i regel skall förete ett skriftligt förordnande om husrannsakan. I des-

sa fall skulle det ha varit motiverat att man hade upprättat ett skriftligt förordnande om saken innan husrannsakan genomfördes, eftersom åtgärden inte var bråds-kande (3140/4/05 och 509/4/06).

Rätten att närvara vid husrannsakan och upprättandet av protokoll

Enligt tvångsmedelslagen skall den hos vilken husrannsakan företas eller, om denne inte är närvarande, någon som hör till husfolket och som finns på platsen beredas tillfälle att vara närvarande vid husrannsakan och att tillkalla ett vittne, om detta inte medför något dröjsmål. Eftersom klaganden var på platsen skulle man enligt BJO utan besvär ha kunnat erbjuda honom tillfälle att vara närvarande vid husrannsakan av stallet, utan att detta skulle ha medfört något dröjsmål. Eftersom man inte hade erbjudit klaganden denna möjlighet ansåg BJO att polisen hade agerat felaktigt.

BJO kritiserade också polisen för att man inte hade upprättat något protokoll över husrannsakan. Enligt polisen tjänade anteckningarna om beslaget av ett luftgevär som påträffats vid husrannsakan samma syfte. I protokollet över beslaget fanns dock inget omnämnande av husrannsakan, med undantag för omnämnandet av den plats där geväret tagits i beslag.

BJO ansåg vidare att det inte var försvarbart att klaganden under de rådande omständigheterna hade försetts med handklovar. Dessutom borde också bruket av handklovar enligt BJO ha noterats i protokollet.

Eftersom det hade förekommit flera fel och brister i polisens förfarande beslutade sig BJO för att på basis av en helhetsbedömning av ärendet ge Ålands polismyndighet en anmärkning för framtiden.

BJO Jukka Lindstedts beslut 31.1.2006, dnr 863/4/04*, föredragande Mikko Sarja

BJO kritiserade också i ett annat fall polisen för att man inte gett en anhållen brottsmisstänkt möjlighet att närvara vid husrannsakan, trots att den misstänktes närvaro inte skulle ha orsakat något dröjsmål i ärendet (1522/4/05).

I ett fall framgick det att en polischef i strid med lag hade tagit ett gevär i beslag i syfte att trygga förverkandepåföljden i samband med utredningen av en jaktförseelse. Polischefen hade emellertid inte noterat att jaktlagen innehåller särskilda bestämmelser om förverkandepåföljder som i vissa avseenden avviker från tvångsmedelslagens allmänna bestämmelser om beslag. Enligt jaktlagen kan ett skjutvapen inte förklaras förverkat till staten på grund av att det utgjort ett hjälpmedel vid en jaktförseelse. Ett vapen kan således inte heller i samband med förundersökningen av en jaktförseelse tas i beslag med stöd av att domstolen skulle kunna förklara vapnet förverkat till staten för att det använts som hjälpmedel vid ett brott. BJO uppmärksammade polischefen på betydelsen av att jaktlagens bestämmelser om beslag iakttas (1421/4/06*).

I ett annat fall (2743/4/06) hade det inte upprättats något protokoll över att en mobiltelefon hade tagits i beslag (se närmare om detta ämne i justitieombudsmannens berättelse för år 2004, s. 78). I ett ärende hade polisen försummat att registrera omhändertagandet av ett föremål som var av betydelse med tanke på förundersökningen (2093/4/04). BJO kritiserade också polisen för att polisen inte på eget initiativ hade utfärdat ett lagstadgat intyg över ett beslag (2345/4/06). I ett annat fall hade undersökningsledaren försummat att aningen häva beslaget eller anhänga om förlängning av fristen för väckande av åtal (2972/4/05).

Straffprocessuella rättsskyddsgarantier

Straffprocessen är ett formbundet förfarande och man skall redan i samband med förundersökningen ta hänsyn till de minimirättigheter den åtalade garanteras i den europeiska människorättskonventionen.

En minderårig misstänkt får inte förhöras utan vittne

BJO gav en äldre konstapel vid polisnärheten i Helsingfors härad en anmärkning på grund av att konstapeln hade förhört en minderårig brottsmisstänkt utan

att ett förhörsvittne var närvarande. Enligt den lagstiftning som var gällande vid den aktuella tidpunkten var förhörsvittnets närvaro en ovillkorlig förutsättning för förhöret. En misstänkt som är yngre än 18 år får inte heller enligt den gällande lagen förhöras utan vittne, utom om den misstänktes biträde eller lagliga företrädare eller en företrädare för socialnämnden är närvarande.

BJO Jukka Lindstedts beslut 27.3.2006,
dnr 1579/4/04*, föredragande Mikko Eteläpää

I ett annat fall hade polisen fört ett samtal med en 14-årig pojke med anledning av att något klottrat med sprayfärg på skolans vägg. BJO uppmärksammade polisen på att skolan och dess omedelbara närhet är en särskilt viktig miljö för ett barn. Polisen skall fästa speciell vikt vid att barnet inte orsakar onödig skada t.ex. genom att barnet stämplas inför sina skolkamrater och lärare. BJO konstaterade också att det på basis av utredningen var oklart huruvida polisen hade uppfattat vad det är för skillnad mellan ett s.k. förberedande samtal och ett egentligt förhör. Det framgick inte heller tydligt av utredningen om det varit fråga om en summarisk förundersökning (3680/4/05).

En brottsmisstänkt skall underrättas om sin ställning vid ett förhör

Polisen hade sedan oktober 2003 misstänkt klaganden för mord. Klaganden förhördes första gången om händelserna 21.11.2003. Ärendet hade då rubricerats som "en försvunnen person" och i förundersökningsprotokollet hade man för klagandens del antecknat "vittne/annan ställning" (dvs. en person som skall höras).

Klaganden hördes alltså inte i egenskap av mordmisstänkt, även om han betecknats som misstänkt i den brottsanmälan gällande mordet som inlämnats ca två veckor tidigare. Han hade också betecknats som misstänkt i de tidigare teletvångsmedelsansökningarna. Klaganden hördes senare flera gånger uttryckligen i egenskap av misstänkt för mordet, vilket han sedermera också dömdes för.

Klaganden misstänkte att man hade använt en medveten utredningstaktik för att kringgå hans rätt att vägra vittna mot sig själv. Enligt polisen var det dock fråga om ett oavsiktligt mänskligt misstag som uppkommit på grund av de två parallella utredningarna (en försvunnen person/mord).

BJO konstaterade att det i viss mån är oklart och oreglerat vad som avses med en person som skall höras. En kategorisk indelning av personer i misstänkta och vittnen kan enligt hans uppfattning ibland fungera dåligt i praktiken. Därför ansåg BJO att det i och för sig var förståeligt att man i förundersökningspraxis använder begreppet "den som hörs". Han delade emellertid JO Paunios uppfattning om att lagstiftningen om den misstänktes ställning borde preciseras (se JO:s berättelse för år 2005, s. 122).

Den som blir hörd har inte någon liknande skyddad ställning som en misstänkt. Enligt BJO skiljer sig den rättsliga ställningen för en person som kallas för att höras vid ett förhör avsevärt från ställningen för den som förhörs som misstänkt för ett brott. Detsamma gäller behovet av ett ombud. För den persons del som blir hörd är det inte fråga om att försvara sig eller bemöta brottsmisstankar. Denna person måste kunna lita på att han eller hon blir hörd i syfte att utreda fakta i ärendet, utan att det sagda senare används mot honom eller henne som bevisning för ett brott. Om man agerar på motsatt sätt, dvs. inhämtar uppgifter av den som blir hörd i syfte att använda uppgifterna som stöd för brottsmisstankar, omintetgjörs den brottsmisstänktes rätt att med stöd av grundlagen och konventionerna om de mänskliga rättigheterna låta bli att vittna mot sig själv och rätten att förbereda sitt försvar på ett behörigt sätt.

BJO konstaterade att man med stöd av förundersökningslagen borde ha underrättat klaganden om hans ställning som brottsmisstänkt redan före förhöret 21.11.2003. Klaganden borde egentligen från första början ha förhörts i egenskap av misstänkt. Med stöd av den utredning som hade erhållits i ärendet ansåg BJO emellertid inte att det fanns fog för klagandens misstankar om att man medvetet skulle ha agerat felaktigt. Han betonade dock att felet var av principiell betydelse med tanke på den brottsmisstänktes försvarsmöjligheter och uppmärksammade kriminal-

överkonstapeln och kriminalöverkommissarien på deras felaktiga förfarande.

BJO Jukka Lindstedts beslut 15.12.2006,
dnr 3119/4/05*, föredragande Pasi Pölönen

Det var tvivelaktigt att ärendets utredare fungerade som förhörsvittnen

Klaganden riktade kritik mot att utredarna vid förundersökningen också hade fungerat som förhörsvittnen vid de förhör som utfördes av endera utredarna.

BJO ansåg att detta förfarande var problematiskt med hänsyn till kravet på att myndighetsverksamheten skall vara opartisk och med tanke på att man med hjälp av förhörsvittnena uttryckligen strävar efter att försäkra sig om att förhöret utförs på ett tillförlitligt och objektivt sätt. Vid förundersökningen finns det enligt BJO skäl att undvika sådant förfarande som kan vara ägnat att försvaga förtroendet för undersökningens objektivitet. Förundersökningsförfarandet kan också vara av betydelse med avseende på rätten till en rättvis rättegång. BJO konstaterade att han ställde sig bakom de ståndpunkter som framförts av lagutskottet (LaUB 31/2002 rd) och förvaltningsutskottet (FvUU 38/2002 rd) samt i rättslitteraturen, där man intagit en mycket restriktiv hållning till att ärendets utredare också skulle fungera som förhörsvittnen i samma ärende.

BJO meddelade för framtiden den överkonstapel och tullinspektör som fungerat som utredare i ärendet sin uppfattning om problemen i samband med detta förfarande.

BJO Jukka Lindstedts beslut 11.10.2006,
dnr 3199/4/04*, föredragande Anu Rita

En undersökningsledares jäv

Klaganden riktade kritik mot undersökningsledaren för att denne hade underlåtit att utföra en förundersökning med anledning av en anmälan om en falsk angivelse. I detta sammanhang väcktes en fråga om huru-

vida undersökningsledaren hade varit jävig att fatta beslut om förundersökningen i detta fall. Det påstods nämligen att den falska angivelsen hade skett i samband med en annan förundersökning som denne undersökningsledare också hade ansvarat för.

BJO konstaterade att den ovan beskrivna situationen kunde vara ägnad att väcka misstankar om att tjänstemannen inte hade kunnat fatta beslut om saken objektivt och utan osakliga motiv, även om undersökningsledaren *de facto* skulle ha agerat opartiskt. Vid bedömningen av begäran om utredning av den falska angivelsen kunde t.ex. förundersökningsledarens eget förfarande vid den ursprungliga förundersökningen ha aktualiserats. Undersökningsledaren kunde eventuellt ha bildat sig en exceptionellt stark uppfattning om den utredningsbegäran som föranlett den ursprungliga förundersökningen och begäran om undersökning av den falska angivelsen kunde ha inneburit att man ifrågasatte hans beslut om att det funnits skäl att misstänka ett brott i det ursprungliga fallet. I en sådan situation kan undersökningsledaren vara jävig att delta i utredningen av den falska angivelsen. Det är möjligt att undersökningsledaren i samband med den ursprungliga förundersökningen får en bestämd förhandsuppfattning om händelseförloppet, som senare hindrar honom från att objektivt omfatta en ny ståndpunkt i ärendet.

Laglighetsövervakarna har träffat flera avgöranden om jäv i situationer där en allmän åklagare har övervägt att väcka åtal för falsk angivelse eller osann utsaga för en sådan persons del som åklagaren har hänvisat till som stöd för åtalet (t.ex. BJO Rautios beslut 1472/4/01 och 325/4/03). Man har ansett att det kunnat uppstå jäv i dylika situationer. Enligt BJO Lindstedt kan en undersökningsledare och en åklagare emellertid inte helt och hållet jämföras med varandra. Efter att åtalet väckts är åklagaren uttryckligen en part i rättegången. Undersökningsledaren är däremot inte en part i förundersökningen. Vid förundersökningen skall man dessutom enligt lagen beakta såväl de omständigheter och bevis som talar för den misstänktes oskuld som de som talar mot den misstänkte.

Vid ärendets bedömning skall man också ta hänsyn till att förundersökningströskeln är mycket låg, det räcker att det finns "skäl att misstänka att ett brott har begåtts". Enligt BJO kan man således inte betrakta under-

sökningsledaren som jävig i dylika fall, om det inte i ett enskilt fall kommer fram att undersökningsledaren har en särskilt stark uppfattning om den ursprungliga utredningsbegäran och det händelseförlopp som framgår av den. Detta var dock inte fallet i det ärende som avsågs i klagomålet.

BJO Jukka Lindstedts svar 4.7.2006,
dnr 2503/4/05, föredragande Mikko Eteläpää

BJO uppmärksammade i flera fall polisen på att förundersökningen skall utföras tillräckligt grundligt (1904/4/04* s. 195, 2093/4/04, 2163 och 2219/4/05*).

Övriga fall

Bedömning av ett polisbrott

Om någon gör en brottsanmälan som gäller en polisman skall polisen överföra ärendet till åklagaren för prövning, om det inte är fråga om ett ordningsbotsärende eller ett ärende som behandlas genom strafforderförfarande. BJO konstaterade i samband med ett klagomål som anförts över en polisman förfarande att det kan uppkomma problem särskilt i sådana fall där det inte görs någon brottsanmälan till polisen utan där saken kommer till polisens kännedom på något annat sätt. Polisen kan inte fatta beslut om förundersökning, men å andra sidan kan man enligt BJO inte heller utgå från att alla tilldragelser som polisen på något sätt är delaktig i anmäls till åklagaren.

Lagen innehåller inte några bestämmelser om saken. Om polisen får kännedom om omständigheter som ger vid handen att det finns skäl att misstänka en polisman för ett brott som inte kan behandlas som ett ordningsbotsärende eller genom strafforderförfarande, skall ärendet enligt polisens anvisningar prövas av den åklagare som fungerar som undersökningsledare.

Enligt BJO är denna fråga av vikt i principiellt hänseende. Om det inte görs någon anmälan om saken, kan det i vissa fall vara så att endast en annan polisman har kännedom om ärendet. Då är det naturligtvis möjligt att polisen kunde förhindra förundersökningen även i uppenbara fall enbart genom att underlåta att

informera åklagaren om ärendet. För klarhetens skull konstaterade BJO att han inte kände till något fall där man underlåtit att meddela åklagaren om ett uppenbart brott som begåtts av en polisman. I fråga om gränsfall betonade BJO betydelsen av att polisen förstår beakta behovet av att allmänhetens förtroende för polisen upprätthålls. I osäkra fall finns det skäl att involvera åklagaren i bedömningen, så att det inte väcks misstankar om att ärendet tystas ner genom polisens interna beslut.

I det fall som avsågs i klagomålet hade informationen i ärendet förändrats efter hand. BJO ansåg inte att det var lagstridigt att ärendet först i ett sent skede hade överförts från polisen till åklagaren för prövning. Klagandens uttalande hade nämligen först då preciserats till ett påstående om att ett brott hade begåtts.

BJO Jukka Lindstedts beslut 6.11.2006,
dnr 1003/4/06, föredragande Juha Haapamäki

Det fanns också ett annat fall som gällde utredningen av ett brott som en polisman misstänktes för. BJO riktade kritik mot kommissarien för att denne hade fungerat som undersökningsledare i ärendet och avslutat förundersökningen i ett brottmål där det också fanns polismän bland de misstänkta. Kommissarien hade inte haft befogenheter att fungera som undersökningsledare när det gällde att utreda ärendet för polismännens del. Enligt förundersökningslagen skall åklagaren fungera som undersökningsledare i dylika fall (1384/4/06*).

Provet för yrkeskörtillstånd ordnades av en taxiförening

BJO ansåg att det var problematiskt att provet för yrkeskörtillstånd ordnades av en privat taxiförening, även om det skedde i samarbete med polisen. Enligt BJO är ordnandet av provet en offentlig förvaltningsuppgift, som enligt grundlagen kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. BJO ansåg att det skulle vara bättre att ett sådant prov ordnas enbart av en myndighet.

BJO Jukka Lindstedts beslut 14.2.2006,
dnr 3022/4/05, föredragande Mikko Eteläpää

I avsnittet om miljöärenden refereras ett fall som gäller tryggheten av rörelsefriheten för utomstående vid en rallytävling (3329/4/04* s. 215). I avsnittet gällande språkärenden ingår en redogörelse för beredningen av den förordning som gäller polisens språkkunskaper (2318/4/04* s. 203). Polisens roll vid förebyggandet av familjevåld behandlades dessutom av JO Paunio i den särskilda berättelse (K 1/2006) som gavs till riksdagen under verksamhetsåret. I avsnittet om barns rättigheter refereras den särskilda berättelsen, på s. 171.

4.4 FÅNGVÅRDEN

Laglighetskontrollen av fångvården sköttes under verksamhetsåret av BJO *Petri Jääskeläinen*. Äldre justitieombudsmannasekreterare *Harri Ojala* var huvudföredragande för fångvårdsärendena.

JO skall enligt lagen i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar. Övervakningen av fångvården är av tradition ett av kärnområdena inom JO:s verksamhet.

Fängelselagen, häktningslagen, lagarna om ändring av strafflagens bestämmelser om villkorlig frigivning samt lagen om förfarandet vid frigivning av långtidsfångar (767–788/2005) trädde i kraft i början av oktober 2006. På grund av de problem den nya lagstiftningen medförde i fråga om granskningen av fångarnas korrespondens utarbetades ett förslag till ändring av de nya bestämmelserna. En proposition angående detta överlämnades till riksdagen 17.11.2006 (RP 261/2006 rd).

4.4.1 FÅNGTALET

Antalet fångar har under tidigare år ökat, men under verksamhetsåret bröts denna trend. Fångtalet var i slutet av år 2005 ca 4 000, medan det i slutet av år 2006 var ca 3 600.

När det gäller fångtalet förekom det en tudelning mellan slutna och öppna fängelser. De slutna fängelserna var i regel fulla och ofta överbelagda, medan det fanns ett mindre antal fångar än fångplatser i de öppna fängelserna. I Vasa fängelse, som hör till Västra Finlands regionfängelse, fanns det 64 fångplatser och 86 fångar. Betydande överbeläggning rådde också i S:t Michels fängelse som hör till Sydöstra Finlands regionfängelse, Kuopio fängelse som hör till Östra Finlands regionfängelse och Uleåborgs fängelse som hör till Norra Finlands regionfängelse. I S:t Michels fängelse fanns det 56 fångplatser och 85 fångar, i Kuopio 50 fångplatser och 70 fångar samt i Uleåborg 87 fångplatser och 112 fångar. Den största överbeläggningen rådde i de fängelser där det utöver fångarna fanns ett stort antal häktade.

I de övriga fängelser där man koncentrerat sig på verkställighet av fängelsestraff gav antalet fångar och fångplatser inte vid handen att det rådde någon betydande överbeläggning. Tvärtom fanns det t.ex. i Kervo och Konnunsuo fängelse fler fångplatser än fångar. I nästan alla öppna fängelser fanns det också lediga fångplatser. I de öppna anstalterna fanns det i slutet av verksamhetsåret 969 fångplatser för män och 54 fångplatser för kvinnor. Antalet manliga fångar i de öppna anstalterna var 745 och antalet kvinnliga fångar 38.

4.4.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret avgjorde BJO 280 klagomål som inlämnats av fångar. Sammanlagt anfördes 351 klagomål av fångar, men en del av klagomålen gällde åtgärder som vidtagits av andra myndigheter än fångvårdsmyndigheterna. I klagomålen berörs i stort sett samma frågor varje år. Fångarna anförde klagomål bl.a. över förfarandet vid användningen av tvångs- och säkerhetsåtgärder samt över personalens uppträdande. Dessutom klagade fångarna över förhållandena i fängelset, bl.a. boendet, klädseln och rätten att inneha egendom samt möjligheterna att hålla kontakt med omvärlden t.ex. genom permissioner, korrespondens, telefonsamtal och besök.

Många fångar klagade över den praxis som iaktogs vid tillämpningen av fängelselagens och häktningslagens bestämmelser om korrespondens. Grunderna för tillståndsprövningen i fråga om s.k. oöverbakade familjebesök utgjorde ett centralt tema i de avgjorda ärendena. Det förekom också mycket missnöje med hälso- och sjukvårdstjänsterna i fängelserna. Dessutom behandlade BJO flera ärenden där det var fråga om iakttagandet av principerna för god förvaltning.

Under verksamhetsåret avgjorde BJO fem ärenden som han tagit till prövning på eget initiativ. Dessutom tog han på eget initiativ åtta nya ärenden till prövning. Dessa ärenden gällde

- utländska fångars möjligheter att få information om förhållandena i anstalten på ett språk de förstår (2845/2/06),
- fängelsets förfarande vid registreringen av kroppsvisitationer (1989/4/06),

- fängelsets praxis att placera fångar i enrum på en specialavdelning för en förhållandevis lång tid utan att det är fråga om en disciplinär påföljd (1990/2/06),
- bruket av isolering vid fängelsets psykiatriska sjukhus (1988/2/06),
- fängelsets praxis vid placeringen av fångar på den öppna avdelningen; (till avdelningen togs inte längre (kvinnliga) fångar som hade sitt barn med sig då de avtjänade sitt fängelsestraff (1256/2/06),
- fängelsernas praxis när det gäller utomhusvistelse inom gallerinhägnad eller med handklovar (2076/2/06),
- prissättningen av fångarnas telefonsamtal (4300/2/06), samt
- lagenligheten av Brottspåföljdsverkets föreskrift 13.9.2006 nr 10/011/2006 om strafftiden och beräkandet av den (3349/2/06).

I slutet av år 2005 anförde flera fångar klagomål över det sätt på vilket de bemötts i fängelset efter att de 14.10.2005 hade förstört cellutrymmen på fängelseavdelningen. I sina skrivelser kritiserade fångarna de åtgärder som hade riktats mot dem omedelbart i samband med händelsen och i synnerhet de åtgärder som hade vidtagits i samband med att de flyttades antingen till en specialavdelning eller till polisstationen. I skrivelserna riktades också kritik mot förhållandena på isoleringsavdelningen och särskilt mot inskränkningen av de rättigheter fångarna åtnjuter i normala fall.

En del av de fångar som hade berörts av dessa åtgärder anförde också klagomål över fängelsets förfarande hos Brottspåföljdsverket, där ärendet ännu var under behandling. På basis av klagomålen framgick det att det fanns skäl att göra en helhetsbedömning av förfarandet vid Riihimäki fängelse. Fångarna uppmärksammade också frågor som hörde samman med upprätthållandet av ordningen och säkerheten i anstalten (såsom tillvägagångssättet vid ingripandet efter att avdelningen förstörts samt de individuella åtgärder som vidtagits för fångarnas del efter incidenten). Det hörde i första hand till Brottspåföljdsverkets uppgifter att som överordnad myndighet granska dessa frågor.

BJO bad Brottspåföljdsverket utan dröjsmål utreda ärendet i sin helhet och vidta de åtgärder som betraktades som påkallade på basis av klagoskrifterna samt med anledning av förhållandena i anstalten (276/2/06).

4.4.3

FRAMSTÄLLNING OM
UPPHÄVANDE AV ETT
DISCIPLINSTRAFF

I samband med BJO:s inspektion av Riihimäki fängelse framgick det att fångarna hade ålagts disciplinstraff då de hade vägrat lämna urinprov. I ett fall hade fången besvärat sig över disciplinstraffet hos tingsrätten, som emellertid hade förkastat fångens besvär. På basis av sina iakttagelser under denna inspektion pröva- de BJO på eget initiativ lagligheten av de beslut som Riihimäki fängelse och Riihimäki tingsrätt fattat i denna fråga.

BJO konstaterade att en fånge som vägrat lämna urinprov inte kan åläggas disciplinstraff. Han delgav Riihimäki fängelse sin uppfattning. I fråga om tingsrättens beslut gjorde BJO en framställning till högsta domstolen om att beslutet skulle återbrytas, eftersom det grundade sig på uppenbart oriktig tillämpning av lag.

BJO Petri Jämskeläinsens beslut 27.11.2006, dnr 3871/2/05* och 4033/2/06, föredragande Anu Rita

4.4.4

INSPEKTIONER

BJO inspekterade år 2006 Tavastehus, Vanda och Vilpula fängelse samt Helsingfors öppna fängelses avdelning i Vanda.

Vid inspektionerna uppmärksammade BJO i synnerhet fängelselokalerna och deras skick, fångarnas boendeförhållanden, förhållandena på de slutna avdelningarna och isoleringsavdelningarna samt familjebesöksrummen, fångarnas möjligheter att hålla kontakt med omvärlden, deras möjligheter att ägna sig åt fritidsaktiviteter samt anstaltens disciplinära praxis och förekomsten av diskriminering. I samband med inspektionerna uppmärksammades också den rådgivning fångarna skall ges. Med anstaltsledningen diskuterade BJO dessutom utredningen av brott som fångarna misstänktes för, praxis vid bruket av tvångsmedel samt registreringen av beslutsmotiveringar.

Ett viktigt element i samband med inspektionerna är att fångarna skall få möjlighet att föra privata samtal med BJO. Sammanlagt 54 fångar utnyttjade denna möjlighet. Fångarnas ärenden kan i allmänhet utredas redan i samband med inspektionerna. Fyra fångar lämnade emellertid in skriftliga klagomål som BJO undersökte separat. De frågor fångarna tog upp under inspektionerna gällde i stort sett samma ämnen som i allmänhet berörs i fångarnas klagomål, även om kritiken mot fängelseförhållandena dominerade. I samband med inspektionerna tog BJO fem ärenden till prövning på eget initiativ.

Vid inspektionerna av Tavastehus och Vanda fängelse framgick det att dessa fängelser var överbelagda. I Tavastehus fängelse saknade cellerna fortfarande separata toaletter. Fångarnas möjligheter att besöka toaletterna dagtid hade emellertid förbättrats sedan BJO:s förra inspektion år 2004, även om det fortfarande kunde förekomma dröjsmål särskilt under personalens mattider.

I samband med inspektionerna av Vilppula fängelse och Helsingfors öppna fängelses avdelning i Vanda diskuterades bl.a. fängelsernas ordningsstadgor. BJO betraktade vissa av ordningsföreskrifter som problematiska. Stadgorna innehöll en hel del bestämmelser om disciplinära påföljder och bestämmelserna var i vissa avseenden svårtydbara och lämnade rum för tolkning. Ordningsstadgorna innehöll också en mängd andra anvisningar. Därför var det möjligt att de fängelsespecifika överträdelser som enligt fängelselagen kunde föranleda disciplinstraff inte var tillräckligt specificerade och förutsägbara.

4.4.5 AVGÖRANDEN

Familjebesök

Beviljande av familjebesök

BJO avgjorde år 2006 ett flertal klagomål som insänts av fångar i Sydvästra Finlands fängelse, nuförtiden Åbo fängelse. Fångarna klagade över att de hade förvägrats öövervakade besök. Bland klagandena fanns både håk-

tade och fångar. I dessa fall var det fråga om att klagandena hade anhållit om att få ta emot besök av sina nära anhöriga, dvs. familjebesök. Förutom de enskilda fångklagomålen avgjorde BJO också ett klagomål som anförts av en stor grupp fångar gemensamt.

BJO uppmärksammade fängelsedirektören på flera problem som han noterat i anslutning till beslutsprövningen. Han konstaterade att fångarna inte har någon ovillkorlig rätt till öövervakade besök, utan att sådana besök tillåts enligt prövning. Prövningsrätten är emellertid inte obegränsad. Enligt BJO är utgångspunkten i bestämmelsen om öövervakade besök att det faktum att fången och besökaren är nära anhöriga redan i sig innebär att öövervakning i allmänhet inte behövs. När det gäller andra besökare än nära anhöriga krävs det däremot enligt bestämmelsens ordalydelse att det skall "finnas skäl" för ett öövervakat besök, dvs. någon uttrycklig anledning att anta att öövervakning inte behövs. Antagandet är i detta fall det motsatta i jämförelse med den situation där besökaren är en nära anhörig. Man utgår alltså från att besök av "andra" i allmänhet behöver öövervakas.

Orsaken till att fången och en nära anhörig förvägras ett öövervakat besök kan t.ex. vara att det finns anledning att misstänka att besöket hotar ordningen eller säkerheten i anstalten eller att förvaringssäkerheten äventyras. Frågan om hur stor och påtaglig säkerhetsrisken är och hur sannolikt det är att något verkligen inträffar måste bedömas från fall till fall. Säkerhetsriskerna kan också påverkas genom att man vidtar kontrollåtgärder, t.ex. med hjälp av metalldetektorer, narkotikahundar och urinprov. Öövervakade besök kan emellertid aldrig vara fullständigt riskfria. Om den säkerhetsrisk som medförs av ett öövervakat besök kan begränsas tillräckligt väl med hjälp av kontroll- och öövervakningsåtgärder, skall även möjligheten att vidta sådana åtgärder beaktas vid beslutsprövningen.

Då man ööverväger om ett öövervakat besök skall tillåtas skall man ta hänsyn till besökets betydelse för att fången skall kunna upprätthålla och sköta relationerna till sin familj. Familjebesöken förordas enligt BJO också av den rätt till privatliv som garanteras i 10 § i grundlagen och av det mål som uppställdes för straffverkställigheten i 1 kap. 4 § i lagen om verkställighet av straff (LVS). Enligt den sist nämnda bestämmelsen skulle

ett straff verkställas så att det inte i onödan försvårade utan i mån av möjlighet befrämjade fångens anpassning till samhället.

Enligt LVS 1 kap. 3 § skulle straffverkställigheten ordnas så att straffet utgjordes enbart av frihetsförlusten. Andra begränsningar kunde användas i den utsträckning förvaringssäkerheten och ordningen i anstalten krävde det. I 6 § i förvaltningslagen föreskrivs dessutom att myndigheternas åtgärder skall stå i rätt proportion till sitt syfte.

Frågan om huruvida ett oöverbakat besök skall tillåtas måste således avgöras genom en avvägning av de ovan nämnda faktorer som talar för och emot saken. Varje anhållan om familjebesök skall behandlas individuellt, så att de omständigheter som präglar det aktuella fallet beaktas vid beslutsprövningen. Besluten angående oöverbakade besök får inte utnyttjas för att belöna eller bestraffa en fånge, eftersom detta skulle innebära att prövningsrätten brukas på ett sätt som strider mot bestämmelsens syfte.

BJO fäste också vikt vid beslutens motiveringar. Beslut om att oöverbakade besök förvägras motiveras ofta mycket knapphändigt. Det framgår t.ex. inte alltid av beslutet eller ens av de utlåtanden som inhämtats till stöd för beslutsprövningen hurdan dåligt beteende från fångens sida som föranlett ett avslagsbeslut. Av handlingarna får man lätt en bild av att beslutet kan utnyttjas i bestraffningssyfte. Det verkar också som om man använder schablonmässiga grunder för besluten. Enligt BJO finns det skäl att noggrannare anteckna de fakta som besluten grundar sig på.

På grund av sin formella öppenhet medför bestämmelsen om oöverbakade besök problem när det gäller en jämlik behandling av fångarna. BJO observerade att det i Brottspåföljdsverkets granskningsrapport hade konstaterats att familjebesökspraxisen i Sydvästra Finlands fängelse tydligt avvek från praxisen i övriga anstalter. En klart avvikande beslutspraxis är problematisk med tanke på att fångarna skall behandlas jämlikt. När det gäller beslut om att tillåta oöverbakade besök borde man skapa gemensamma riktlinjer för anstalterna, som kan omfattas av alla beslutsfattare. Den jämlikhetsbestämmelse som ingår i 6 § i grundlagen förpliktar både Brottspåföljdsverket och fängelsedirek-

törerna att verka för att främja ett jämlikt bemötande av fångarna. Förhållandena och resurserna i anstalten kan dock medföra begränsningar när det gäller att tillåta oöverbakade besök. De till buds stående utrymme- och övervakningsresurserna kan inverka på hur ofta besöken i praktiken kan ordnas.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 19.4.2006,
dnr 1361/4/04*, föredragande Anu Rita

Angående vissa enskilda frågor konstaterade BJO vidare följande.

Kriterierna för en nära anhörig

Inom laglighetskontrollen har man enligt vedertagen praxis ansett att en sambo är en sådan nära anhörig som avses i bestämmelsen om oöverbakade besök. Vem som betraktas som sambo skall bedömas från fall till fall, på basis av den till buds stående utredningen (1361/4/04*).

Ett äktenskap som ingåtts under fångenskapen

Enligt BJO utgör ingåendet av äktenskap i sig en grund för att maken eller maken betraktas som en nära anhörig. Den som fattar beslut om att ett oöverbakat besök förvägras skall kunna motivera varför övervakning behövs i ett sådant fall. Familjebesök kan inte förvägras enbart på den grunden att äktenskapet har ingåtts alldeles nyligen. BJO konstaterade att fångvårdsmyndigheterna uppgett att man i vissa fall hade misstänkt att äktenskapet inte grundade sig på en faktisk nära relation, utan på en strävan efter att oöverbakade besök skulle tillåtas i något annat syfte än för skötseln av familjerelationerna. BJO ansåg att det inte fanns skäl att ifrågasätta att en sådan företeelse var möjlig. I klagandenas fall framgick det emellertid inte av handlingarna att man skulle ha ifrågasatt äktenskapets trovärdighet (1359/4/04).

Förtrogenhet med fången

I vissa fängelser har oöverbakade besök tillåtits först en viss tid efter att fången har anlänt till fängelset. Enligt BJO kan man inte heller på denna grund uppställa någon schablonmässig tidsfrist för när oöverbakade besök kan tillåtas. Han konstaterade emellertid att han

förstod att det är av betydelse att man känner fången då man bedömer vilken risk ett oövervakat besök medför för säkerheten i fängelset (1361/4/04*).

Brottets karaktär

Om man systematiskt fattar beslut om att inte tillåta oövervakade besök för en fånge enbart på basis av brottets karaktär, påminner beslutet enligt BJO om ett tilläggsstraff. Om oövervakade besök förvägras på denna grund sker dessutom ingen särskild beslutsprövning i varje enskilt fall. Ett avslagsbeslut kan i allmänhet inte enbart motiveras med att fången gjort sig skyldig till ett allvarligt brott. Det faktum att de som anhåller om ett besök är två personer som är häktade i samma mål utgör inte heller i sig en tillräcklig grund för ett avslagsbeslut. När det gäller personer som gjort sig skyldiga till vissa typer av brott kan säkerhetsrisken vid oövervakade besök emellertid vara större än normalt (1361/4/04*, se även 2460/4/04).

Överträdelse av permissionsvillkoren

Det är inte fråga om exakt samma beslutsprövning då man fattar beslut om att bevilja permission som då man fattar beslut om att tillåta oövervakade besök. Om beslutsprövningen skulle vara densamma, skulle bestämmelsen om oövervakade besök i själva verket vara betydelselös för de fångars del som inte kan beviljas permission. Då man bedömer huruvida en överträdelse av permissionsvillkoren utvisar att det föreligger en säkerhetsrisk vid oövervakade besök, och hur stor risk det i så fall är fråga om, skall man bl.a. ta hänsyn till överträdelsens karaktär. Vilken överträdelse som helst kan inte anses öka risken för att besöket missbrukas (1361/4/04*, se även 451/4/04).

Fångens uppträdande

BJO ifrågasatte om vilket dåligt uppträdande som helst hos fången kan anses öka risken för att besöket missbrukas. Om fångens dåliga uppförande, oavsett dess karaktär, kunde betraktas som ett hinder för oövervakade besök, eller gott uppförande kunde anses berättiga till sådana besök, skulle beslutsfattandet angående oövervakade besök i själva verket användas som bestraffning eller belöning, dvs. i ett syfte som är främmande för bestämmelsen (1361/4/04*, se även 717/4/04).

Beslutsmotiveringar

Beslut om att ett oövervakat besök förvägras motiveras ofta mycket knapphändigt. I ett fall uppmärksammade BJO den bristfälliga motiveringen av ett beslut. Beslutet hade motiverats med ett konstaterande om att det var osäkert ifall permissionsvillkoren hade iakttagits eller inte. Beslutet saknade alltså en egentlig motivering (1229/4/04, se även 717/4/04).

Schablonmässiga tidsfrister

I samband med en inspektion av ett fängelse framgick det att fängelsedirektörens anvisning om tillåtande av oövervakade familjebesök innehöll schablonmässiga tidsfrister för när en anhållan om familjebesök kunde tas till behandling och ett sådant besök tillåtas. BJO undersökte på eget initiativ frågan om huruvida det var korrekt att fastställa tidsfrister i anvisningen. Enligt anvisningen medförde en vägran att lämna urinprov en karenstid på minst sex månader i fråga om oövervakade besök. Lämnandet av ett positivt prov medförde en karenstid på minst tre månader. I anvisningen konstaterades också att tillstånd till familjebesök i regel beviljas sådana fångar som varit intagna i fängelset i minst två månader eller personer som varit häktade i över två månader.

BJO konstaterade att dylika tidsfrister inte kan uppställas. Enligt hans uppfattning skall man vid beslutsprövningen ta hänsyn till syftet med bestämmelsen om oövervakade besök, dvs. tryggheten av fångens möjligheter att upprätthålla sina sociala relationer. Dessutom skall man ta hänsyn till de krav som ställs med tanke på säkerheten i fängelset. Dessa omständigheter som skall beaktas vid beslutsprövningen varierar från fall till fall och beslutet kan således inte fattas på basis av schablonmässiga tidsfrister. I vissa fall, såsom när det gällde lämnandet av urinprov, hade tidsfristerna dessutom i själva verket karaktären av straff. Tidsfristerna kunde också medföra en oproportionerligt allvarlig påföljd, t.ex. en karenstid på sex månader i det fall där en fånges oförmåga att lämna ett urinprov tolkades som vägran att lämna provet.

De schablonmässiga tidsfristerna är problematiska också med tanke på de bestämmelser om skydd för privatlivet och familjelivet som ingår i 10 § i grundlagen och

i artikel 8 i Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter. Tidsfristerna kan leda till att man inte tar en fånges anhållan om familjebesök till prövning innan den tidsfrist som uppställts i anvisningen har gått ut, vilket strider mot 21 § i grundlagen och 23 § i förvaltningslagen. Tidsfristerna styr också fångarnas agerande så att de inte ens anhåller om oövervakade besök innan tidsfristen gått ut. Anvisningen förhindrar således också på detta sätt behandlingen av fångens ärende (1857/2/04).

Besök av en advokat

I två fall var det fråga om ett möte mellan en fånge och dennes advokat. BJO ansåg att fängelset hade agerat i strid med 12 § i lagen om rannsakningsfångelse då den häktade inte hade getts möjlighet att träffa sitt rättegångsbiträde i fängelset (2217/4/04). I ett annat fall var det fråga om huruvida en anhållan om besök skulle behandlas utanför tjänstetid. BJO konstaterade att han ansåg att det är viktigt att en sådan anhållan om besök som av välgrundade skäl är brådskande även kan behandlas utanför tjänstetid (3943/4/05 s. 119).

Hälsovård

Byte av läkemedel

En fängelseläkare hade inte agerat i enlighet med lagen om patientens ställning och rättigheter (nedan patientlagen), då läkaren hade ändrat klagandens medicinering utan att höra patienten. Enligt social- och hälsovårdsministeriets förordning om förskrivning av läkemedel får en läkare förskriva läkemedel bara till en person vars behov av medicinering läkaren försäkrat sig om genom att själv undersöka personen eller på något annat tillförlitligt sätt. Vid bedömningen av vad som kan vara ett sådant annat tillförlitligt sätt som avses i förordningen skall man beakta bestämmelserna i patientlagen och i den nämnda förordningen, där det förutsätts att ett beslut om läkemedelsbehandling skall fattas i samförstånd med patienten. Enligt utredningen hade man inte ens försökt höra klaganden angående behovet av medicinering, utan det hade gått upp för klaganden att medicineringen hade ändrats först då beslutet om ändringen redan hade fattats (2557/4/04).

Hemlighållande av information om en fånges hälsotillstånd

I de fall då det är möjligt kan man förutsätta att en fånge i tidsbeställningssyfte fyller i en blankett med information om vad ärendet gäller innan han eller hon uppsöker läkarmottagningen. BJO betonade emellertid att varje patient enligt patientlagen skall ges vård och bemötas så att patientens människovärde inte kränks och så att hans eller hennes övertygelse och integritet respekteras. Man kan således inte förutsätta att fången på blanketten skall uppge sådana sekretessbelagda uppgifter om sitt hälsotillstånd vilkas yppande skulle kränka hans eller hennes integritet (1880/4/05).

Bruk av handklovar i en vårdssituation

Det var likaså fråga om människovärdigt bemötande i det ärende där BJO konstaterade att fångens handklovar skall avlägsnas i en vårdssituation, om det inte betraktas som nödvändigt att handklovar används t.ex. på grund av risken för rymning eller våld (2338/4/04).

Underrättelse om insjuknande

BJO ansåg att det är viktigt att fångens anhöriga eller någon annan person som utsetts av fången underrättas om en situation som är jämförbar med att fången drabbats av en allvarlig sjukdom, om inte fången har förbjudit detta. Innehållet i underrättelsen om insjuknandet kan begränsas av sekretessbestämmelserna.

Klaganden hade i fängelset svält en matsked och förts till sjukhuset för operation. Fängelsepersonalen hade meddelat klagandens syskon som kommit för att besöka honom att han inte kunde ta emot besök vid den aktuella tidpunkten, men personalen hade inte talat om att klaganden hade förts till sjukhuset. På sjukhuset hade de som svarade för bevakningen av fången av säkerhetsskäl förbjudit honom att ringa till sin fru och andra anhöriga för att berätta att han var intagen på sjukhus. Beslutsfattandet hade påverkats av att fängelsemyndigheterna inte visste varför klaganden hade skadat sig själv och man inte hade kunnat utesluta alternativet att klaganden hade planerat fly via sjukhuset.

Enligt fångvårdsförordningen skall fångens anhöriga eller någon annan person som fången uppgett under rättas om fångens allvarliga insjuknande, om inte fången har förbjudit det. BJO ansåg att den skada klaganden tillfogat sig själv i detta fall kunde jämföras med ett sådant allvarligt insjuknande som avsågs i fångvårdsförordningen. BJO konstaterade att fängelset kunde ha gett besked om klagandens allvarliga insjuknande utan att nödvändigtvis uppge hans vistelseort eller närmare uppgifter om hans hälsotillstånd. Fångvårdsmyndigheterna hade inte tillräckligt aktivt sett till att underrättelseskylldigheten fullföljdes.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 19.9.2006,
dnr 3943/4/05, föredragande Kristian Holman

God förvaltning inom fångvården

Många av de ärenden där JO vidtog åtgärder med anledning av att förfarandet stått i strid med god förvaltning gällde hanteringen av dokument och information gällande fångarna.

Motivering av ett beslut om isolering

Grunderna för isolering får inte delges fången på ett felaktigt eller vilseledande sätt. Beslutet får inte heller innehålla felaktiga eller vilseledande anteckningar om grunderna för isoleringen. BJO betonade också att de huvudsakliga grunderna för beslutet skall framgå av beslutsdokumentet. Fängelset hade motiverat beslutet om att isolera en fånge med omnämmandet "myndighetstips". Då ärendet utreddes framgick det emellertid att beslutet snarare grundade sig på fångvårdsmyndigheternas egna iakttagelser än på ett tips från någon annan myndighet (3247/4/04).

Motivering av ett beslut om återkallelse av placering i en öppen anstalt

Beslutsmotiveringarna skall vara tillräckligt exakta och de får inte vara vilseledande. Ett beslut om återkallelse av en fånges placering i en öppen anstalt hade motiverats med konstaterandet att fången var oförmögen att

delta i den verksamhet som ordnades i den öppna anstalten. Klaganden hade i själva verket bara varit oförmögen att delta i arbetsterapin. Det faktum att det fanns ett visst urval av koder på beslutsblanketten och i databehandlingssystemet samt vissa standardmotiveringar som hörde samman med koderna utgjorde inte en godtagbar orsak till att motiveringen var in-exakt. I dylika fall skall motiveringen vid behov preciseras genom en fri formulering.

Behandlingen av en begäran om ett dokument gällande fången hade också fördröjts. BJO bad Brottsföljdsverket uppmärksamma straffanstalterna på den lagenliga behandlingstiden för en dokumentbegäran (1203/4/05).

Öppnande av en advokats brev

Skyddet för en fånges korrespondens får inskränkas bara i den utsträckning det är nödvändigt. Även i det fall då skyddet för korrespondensen av någon orsak inskränks skall man emellertid se till att skyddet beaktas i åsyftad omfattning. Då man på basis av anteckningarna på ett brev som anlänt till en fånge kunde sluta sig till att avsändaren eventuellt var ett sådant ombud som avsågs i justitieministeriets fångvårdsavdelnings föreskrift som var gällande vid den aktuella tidpunkten fick brevet endast öppnas i fångens närvaro. Vid behov kunde man också kontakta brevet av-sändare för att utreda om avsändaren var ett sådant ombud som avsågs i lagen (3142/4/04).

Hemlighållande av dokument gällande en fånge

I det fängelse där klaganden tidigare varit placerad hade det skrivits ett utlåtande som innehöll sekretessbelagda uppgifter om honom. I det fängelse där klaganden för tillfället var placerad hade utlåtandet utan hans samtycke fogats till det utlåtande som getts med anledning av hans anhållan om att bli överförd till en öppen anstalt. Dessa handlingar sändes till ett tredje fängelse där ärendet avgjordes.

BJO konstaterade att dokument som utarbetas och inhämtas angående fången under fängelsetiden i regel

sänds från en anstalt till en annan i samband med förflyttning av fången. Informationen i dessa s.k. fängelse-dokument används då man ger utlåtanden och fattar beslut gällande fången. Information om fången lämnas således ut t.ex. på detta sätt. Dessutom utbyts information mellan straffanstalterna och mellan Brottspåföljdsverket och anstalterna. Med hänvisning till denna praxis gav BJO justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning i uppdrag att överväga om utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter dels mellan olika fängelser, dels mellan fängelserna och Brottspåföljdsverket har reglerats tillräckligt väl i lagstiftningen. Dessutom bad han avdelningen utreda huruvida den lagstiftning som trädde i kraft 1.10.2006 (bl.a. fängelselagen och häktningsslagen) är tillräcklig i detta avseende.

BJO Petri Jääskeläinens svar 19.6.2006,
dnr 3177/4/04, föredragande Anu Rita

Justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning hänvisade i sitt svar till lagen om behandling av personuppgifter vid verkställighet av straff och konstaterade att man inte ansåg att det fanns något behov av att ändra denna lag.

Informationen på ett bostadskort

På det s.k. bostadskortssystem som fortfarande används i fängelserna tillämpas lagen om behandling av personuppgifter vid verkställighet av straff. På bostadskortssystemet tillämpas således bl.a. lagens bestämmelser om utplåning av uppgifter (375/4/04).

Informationens tillförlitlighet

BJO uppmärksammade ett fängelse på att det är viktigt att man kontrollerar och registrerar graden av tillförlitligheten i uppgifterna om en fånge. Han uppmärksammade även i övrigt fängelset på betydelsen av att informationen är korrekt. Klaganden uppgav att man på hans bostadskort i fängelset hade antecknat "rymningsrisk", vilket inte överensstämde med verkligheten. Denna anteckning påverkade fängelsemyndigheternas beslut om permission och placering i en öppen anstalt. BJO konstaterade att uppgifterna om rymningsbenägenheten ofta är av betydelse då fångens pålit-

lighet bedöms i samband med att man fattar sådana beslut som berör fången. Det är mycket viktigt att de anteckningar som inverkar på beslutsprövningen är sanningsenliga. Detta gäller t.ex. anteckningar som beskriver övervakningsbehovet. Anteckningarna skall också vara tillräckligt noggranna, så att man på basis av dem kan sluta sig till hur stor säkerhetsrisk det är fråga om i det aktuella fallet. Anteckningarna får inte vara vilseledande.

I lagen om behandling av personuppgifter vid verkställighet av straff konstateras det att man i fråga om information som lagras i registret skall anteckna graden av tillförlitligheten i uppgifterna. I det aktuella fallet motsvarade anteckningen om rymningsrisken i och för sig den information som förmedlats ur klagandens fångpass. Däremot var det problematiskt att det inte alls framgick av anmärkningen på bostadskortet hur stor rymningsrisk det var fråga om. I detta fall var rymningsrisken av allt att döma liten.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 29.8.2006,
dnr 3271/4/04, föredragande Anu Rita

Behandling av en anhållan om permission

Klaganden riktade kritik mot att han inte hade fått något beslut med anledning av sin anhållan om permission. BJO konstaterade att varje anhållan om permission skall avgöras. Man kan inte låta bli att behandla ett ärende med hänvisning till att den tidpunkt för vilken permission anhållits redan har passerats. Detta innebär emellertid inte att beslutsfattaren måste avgöra själva sakfrågan. En anhållan som riktats till en myndighet skall dock under alla omständigheter tas till behandling. Myndigheten skall fatta beslut i ärendet och t.ex. konstatera att ärendet förfallit och ange orsakerna till detta (1436/4/04*).

Beslut i disciplinära ärenden

Fångarna skall ges disciplinära beslut i skriftlig form. Om beslutet delges muntligen har fången inte tillräckligt goda möjligheter att överväga huruvida det finns skäl att söka ändring i beslutet eller en tillräckligt god

grund för att utarbeta besvärsskriften. För att fången skall kunna utarbeta en välgrundad besvärsskrift förut-sätts det att fången får det disciplinära beslutet i skriftlig form. BJO betonade att beslutet utan särskild begäran skall ges i skriftlig form. Enligt fängelsets praxis gavs disciplinära beslut i skriftlig form endast till de fångar som uppgav att de hade för avsikt att besvära sig över beslutet eller som uttryckligen bad om ett skriftligt beslut. Fängelsets praxis kunde leda till att fången fick ett skriftligt beslut först då en stor del av besvärstiden förflutit eller först efter att besvärstiden gått ut (2743/4/04*).

Bemötandet av fångar

Permission utanför de nordiska länderna

En estnisk fånge anförde klagomål över att han inte hade beviljats permission för att delta i sin fars begravning i Estland, på grund av att de gällande anvisningarna inte tillät det. Klaganden konstaterade att fångar samtidigt beviljades permission i Finland och i de övriga nordiska länderna. Fångarna kan nämligen endast beviljas permission i Finland och i de övriga nordiska länderna, men inte utanför dessa länder. Detta förfarande överensstämde i och för sig med de gällande bestämmelserna och anvisningarna och det grundade sig på godtagbara skäl som hörde samman med säkerställandet av straffverkställigheten.

BJO ansåg emellertid att denna situation i viss mån kunde betraktas som problematisk med tanke på en jämlik behandling av fångarna och med hänsyn till främjandet av fångarnas familjelivsskydd. Bedömningen påverkades bl.a. av att myndighetssamarbetet inom Europeiska Unionen har utökats och effektiviserats (t.ex. genom lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen, 30.12.2003/1286).

BJO sände sitt svar till justitieministeriet och till Brottsföljdsverket för kännedom och för bedömning av om ärendet eventuellt föranledde några åtgärder.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 31.5.2006, dnr 1765/4/04, föredragande Mikko Eteläpää

Ersättning för en fångs resekostnader

En fånge hade på grund av överbeläggningen i placeringsfängelset mot sin vilja flyttats långt bort från placeringsfängelset och sin boningsort. Då fången beviljades permissioner hade det enligt BJO förelegat sådana synnerligen vägande skäl som enligt fångvårdsavdelningens föreskrift krävdes för att kostnaderna för fångens resor till och från boningsorten skulle betalas av statens medel, åtminstone till den del kostnaderna hade ökat på grund av flyttningen. Detta tillvägagångssätt hade varit att föredra med tanke på jämlikheten och främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

En princip i samband med fångarnas placering har varit att fångarna skall placeras i en sådan straffanstalt där de har möjligheter att upprätthålla förbindelserna till det civila livet och framför allt till sina närstående. Med avseende på besök och permissioner hade klaganden i detta fall försatts i en sämre ställning än om han hade fått avtjäna sitt straff i placeringsfängelset.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 28.8.2006, dnr 1838/4/04, föredragande Eero Kallio

Uttrycket "rutinalappu" förringar fångens ärende

BJO ansåg att den blankett som fångarna skall använda för olika ansökningar och förfrågningar i fängelset inte får rubriceras eller kallas "rutinalappu", även om uttrycket är vedertaget inom fängelsekulturen. Enligt BJO är detta ett nedsättande uttryck som stämplar en fångs sakliga begäran som onödigt klagande.

Enligt förvaltningslagen skall myndigheterna använda ett sakligt, klart och begripligt språk. Enligt motiveringen till den regeringsproposition som gäller förvaltningslagen innebär ett sakligt språkbruk bl.a. att man inte använder kränkande eller nedvärderande uttryck om kunderna inom förvaltningen. BJO bad Brottsföljdsverket informera alla fängelser om detta ställningstagande (570/4/05).

Dröjsmål vid utdelningen av fångars post

BJO konstaterade i tre olika beslut att omständigheter som hör samman med organisationen eller resurserna inte kan utgöra en grund för avvikelse från vad som krävs av myndighetsverksamheten enligt 21 § i grundlagen. Enligt fängelsets utredning hade problemen vid utdelningen av fångarnas post berott på ett personalunderskott och på fängelsets ständiga överbeläggning, vilket fängelset inte kunde påverka (824, 858 och 904/4/06).

Förhållande av en fånges post

Det faktum att man på en isoleringsavdelning hade befattat sig med en fånges korrespondens hade motiverats med hänvisning till ordningen och säkerheten i anstalten. Fängelset hade förhållat distributionen av brev till fången därför att fången hade täckt gallerväggen i sin isoleringscell med de tidningar han fått. Enligt BJO grundade sig fängelsets förfarande inte på lag. Fångens behov av brevväxling med personer utanför anstalten accentueras under fängelsetiden och i synnerhet under isolering eller då fången hålls avskild (1097/4/04).

En fånges rätt till ekonomiska förbindelser

I fängelset hade man förutsatt att fången skulle göra en anhållan om att få beställa varor via postorder och att fången samtidigt skulle ge sitt samtycke till att den person som skötte fångarnas pengar reserverade det belopp som behövdes för postförskottsbetalningen.

Enligt BJO fanns det inte någon lagstadgad grund för detta förfarande. Fängelsets praxis innebar att man inte tog hänsyn till fångarnas möjligheter att sköta betalningen med pengar som de eventuellt snart skulle få eller med pengar från ett externt konto. Man tog inte heller hänsyn till att betalningen eventuellt kunde skötas av någon annan person. Enligt BJO påverkar avtjänandet av ett fängelsestraff inte fångens rätt att ingå ekonomiska förbindelser (2010/4/06).

Öppnande och läsning av en fånges brev

Fängelsets biträdande direktör hade läst en fånges brev trots att det framgick att brevet var riktat till Brottspåföljdsverket. Detta förfarande var lagstridigt. Vid bedömningen av hur klandervärt den biträdande direktörens förfarande varit tog BJO emellertid hänsyn till brevets innehåll och till att den biträdande direktören enligt utredningen haft som mål att påskynda behandlingen av klagandens ärende genom att informera denne om att Brottspåföljdsverket inte hade befogenheter att avgöra ärendet. Den biträdande direktören hade också i enlighet med klagandens vilja vidarebefordrat brevet till Brottspåföljdsverket (2824/4/05).

Yttrandefrihet i fängelset

Fängelset hade utmönstrat den kurskrift som utgjorde slutarbetet för en kurs som fångarna deltagit i, eftersom man ansåg att skriften var olämplig för publicering. Skriften innehöll smädelser och man ansåg att den äventyrade ordningen i anstalten. Fångarna hade uppmanats att omarbeta den första versionen av skriften.

Om skriften hade utarbetats utanför fängelset skulle ingendera versionen enligt BJO ha kunnat betraktas som lagstridig på ett sådant sätt att myndigheterna skulle ha haft möjligheter att befatta sig med dess innehåll. Det finns inte uttryckliga lagbestämmelser om sådant bruk av yttrandefriheten som det var fråga om i detta fall, dvs. publicering av fångarnas egna åsikter och innehav av skrifterna. I LVS som var gällande vid den aktuella tidpunkten fanns det däremot uttryckliga bestämmelser om fångarnas rätt att skaffa litteratur och tidningar. Lagen tolkades så att det inte med hänvisning till publikationens kvalitet eller innehåll var möjligt att begränsa fångarnas rätt att förfoga över allmänt tillgängliga publikationer i fängelset. Enligt den lag som var gällande vid tidpunkten kunde man dock på andra grunder begränsa fångarnas rätt att förfoga över egendom (LVS 3 kap. 3 §).

Kurskriften kunde i och för sig betraktas som sådan egendom som enligt lagen kunde omhändertas för att förvaras i anstalten, om den var ägnad att förorsaka olägenhet med tanke på renligheten, ordningen eller säkerheten i anstalten. Med beaktande av de allmän-

na grunderna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och tolkningen av den ovan nämnda lagen var det enligt BJO däremot problematiskt att man hade utmönstrat skriften på grund av dess innehåll. Fångarna kunde endast i exceptionella fall frångå en skrift av andra orsaker än egendomens störande omfattning. BJO riktade också kritik mot att fångarna hade uppmanats ändra skriftens innehåll.

Enligt fängelset hade man på förhand kommit överens med fångarna om vilka begränsningar som gällde för skriftens innehåll. De fångar som deltog i kursen hade enligt BJO emellertid inte haft möjligheter att fritt avtala om saken. I detta fall var det således i själva verket fråga om myndighetsföreskrifter som på förhand inskränkte yttrandefriheten. BJO konstaterade att han förstod att man önskade att skriften skulle vara högklassig och förenlig med god sed, eftersom den eventuellt skulle komma att distribueras också till andra fångar än kursdeltagarna samt även utanför fängelset. Enligt BJO kunde fängelset emellertid inte utvidga sina befogenheter genom att betrakta sina förhandsinskränkningar av yttrandefriheten som en överenskommelse.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 29.8.2006,
dnr 2483/4/04*, föredragande Anu Rita

Deltagande i inträdesprov

En fånge hade i enlighet med fängelsets beslut uppfyllt sin sysselsättningsplikt genom att studera för inträdesprovet till en fakultet vid Helsingfors Universitet. Fången hade emellertid inte beviljats permission för att delta i inträdesprovet och man hade inte heller ordnat permission under ledsagning för fången.

BJO konstaterade att detta förfarande inte var lagstridigt. Fångvårdsmyndigheternas agerande motsvarade däremot inte på bästa möjliga sätt det mål som framgick av LVS, nämligen att ett straff skall verkställas så att det inte i onödan försvårar utan i mån av möjlighet befrämjar fångens anpassning till samhället. Enligt BJO verkade det med hänsyn till straffverkställighetens syfte inte särskilt meningsfullt att fången med stöd av fängelsets beslut om sysselsättning hade studerat för ett inträdesprov men att fångvårdsmyndigheterna inte hade garanterat honom en möjlighet att delta i provet.

Fängelset måste redan vid den tidpunkt då beslutet om studierna fattades ha känt till att det var osäkert om fången kunde beviljas permission utan ledsagning. Fångvårdsmyndigheterna skulle således ha haft möjlighet att i god tid på förhand förbereda sig på att ordna permission under ledsagning för fången.

BJO Petri Jääskeläinens svar 29.5.2006,
dnr 2378/4/04, föredragande Anu Rita

En fånges möjligheter att tvätta händerna under isolering

Enligt LVS förpliktades fängelserna dra försorg om fångens hälsa. Enligt samma lag skulle fången iakttä ordning och renlighet i och utanför straffanstalten. Förhållandena i straffanstalten skulle i mån av möjlighet ordnas så att de motsvarade de allmänt rådande levnadsförhållandena i samhället.

Det fanns inte uttryckliga bestämmelser om fångarnas möjligheter att tvätta sig. BJO ansåg emellertid att fången på basis av de ovan nämnda bestämmelserna hade rätt att på begäran tvätta sina händer. För att fångarna skall ha möjlighet att på detta sätt sköta sin hälsa och renlighet skall fångarna naturligtvis också känna till denna rättighet. Fängelset uppgav att man hade ändrat sin praxis och sina anvisningar efter klagomålet.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 4.4.2006,
dnr 1743/4/04, föredragande Harri Ojala

Användning av en vattenstråle

Vakterna hade av säkerhetsskäl använt sig av en vattenstråle då de gick in i en cell. Fången hade täckt gallerväggen i sin cell med tidningar och personalen hade inte kunnat fastställa om fången hade försett sig med redskap som innehöll sekret eller andra skadegörelse- eller våldsredskap. Enligt utredningen hade det huvudsakliga syftet med användningen av vattenstrålen inte varit att lugna ner fången. BJO uppmärksammade fängelset på att en vattenslang inte hör till de maktmedelsredskap som används i fängelset (1097/4/04).

Fångens rätt att förfoga över egendom

Egendom som förvaras i fängelset

Fångarna hade endast en gång per månad möjlighet att hämta eller byta ut sin egendom som förvarades i fängelset. BJO ansåg att det är möjligt att fastställa vissa begränsningar för fångarna i detta avseende. Begränsningarna får emellertid inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt med hänsyn till resurserna. Begränsningarna får inte heller vara ovillkorliga, eftersom det i praktiken kan förekomma situationer där en begränsning visar sig vara oskälig. BJO betonade att en fångs begäran om att få sköta sina angelägenheter skall behandlas individuellt och att man vid behov skall avvika från huvudregeln. Dessutom skall man se till att alla fångar känner till vilka begränsningar som gäller byte och mottagande av egendom, så att de tillräckligt väl kan anpassa sitt handlande enligt begränsningarna (3225/4/04).

Användning av en Marimekkotröja i fängelset

En fånge hade förbjudits använda en Marimekkotröja i fängelset, eftersom man i fängelset tolkade användningen av tröjan som ett substitut för en gängsymbol. Förbudet att använda tröjan grundade sig på justitieministeriets föreskrift om fångars rätt att förfoga över egendom.

BJO konstaterade att man enligt praxis inom laglighetskontrollen tidigare hade godkänt förbud mot s.k. gängsymboler. Detta innebar att fångar hade förbjudits förfoga över kläder med kännetecken och yttre symboler för gängtillhörighet, om kännetecknen kunde anses orsaka störning eller äventyra säkerheten i anstalten. Enligt lagen skulle en fånge tillåtas använda egna kläder om de var i gott skick och man kunde anta att detta inte medförde någon uppenbar risk för rymning. En persons klädsel kan granskas med avseende på den fria vilja och självbestämmanderätt som hör samman med den grundlagsenliga personliga friheten. Begränsningen av rätten att använda gängsymboler kan också granskas med avseende på integritetsskyddet och den

åsiktsfrihet som hör samman med yttrandefriheten, samt med avseende på föreningsfriheten.

På de grundläggande fri- och rättigheter som även tillkommer fångar tillämpas de allmänna grunderna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. De grundläggande fri- och rättigheterna kan inskränkas också för att en annan människas grundläggande fri- och rättigheter skall tillgodoses. En inbördes konflikt mellan två eller flera grundläggande fri- och rättigheter avgörs enligt huvudregeln genom en avvägning mellan dessa.

Mot varandra stod i detta fall å ena sidan de övriga fångarnas och fängelsepersonalens rätt till personlig säkerhet, å andra sidan fångarnas grundläggande fri- och rättigheter som också innefattar rätten att bestämma över sin klädsel. I en dylik konfliktssituation blir man tvungen att bedöma huruvida det finns en godtagbar grund för inskränkningen och om inskränkningen kan anses berättigad också med tanke på den grundläggande fri- eller rättighet som inskränks, dvs. om man kan betrakta inskränkningen som godtagbar också med avseende på proportionalitetsprincipen. Utgångspunkten är att man inte får ingripa i kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt BJO var det klart att Marimekkotröjan inte som sådan eller i normalt bruk kunde anses höra till sådana förbjudna symboler eller kännetecken som en fånge kan förbjudas förfoga över. Då fången förbjöds klä sig i Marimekkotröjan ingrep man i den frihetssfär som garanteras i bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. BJO ansåg att det i och för sig fanns en godtagbar grund för begränsningen av rätten att förfoga över viss egendom, dvs. att minska den säkerhetsrisk som andra personer utsattes för. Han hade inte heller orsak att ifrågasätta fängelsets uppfattning om att fången hade använt tröjan för att visa att han hörde till en viss motorcykelklubb. Det förblev emellertid oklart om man på dessa grunder kunde förbjuda fången att använda tröjan.

Enligt BJO hör gängsymboler inte till kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheter som var föremål för inskränkningen, även om de ur användarens synvinkel kan vara av betydelse i detta sammanhang. Inskränkningen kunde således anses godtagbar med

avseende på proportionalitetsprincipen, förutsatt att tröjan kunde betraktas som en gängsymbol och dess användning hotade säkerheten i anstalten. I denna situation var det dock närmast fråga om en säkerhetskänsla och inte direkt om ett konkret hot mot säkerheten. I ett fängelse kan emellertid redan förekomsten av ett eventuellt hot kräva att man vidtar preventiva åtgärder för att trygga säkerheten.

Inskränkningen var å andra sidan problematisk eftersom man inte exakt kan definiera vad som avses med yttre kännetecken på grupptillhörighet eller med symboler som t.ex. tryckts på kläder. I det aktuella fallet var det dessutom fråga om ett förbud mot användning av en tröja som inte var försedd med några gängsymboler utan som i allmänhet betraktades som ett vanligt plagg. Fängelset skulle inte ha haft någon laglig grund för att förbjuda en normal användning av tröjan.

Det var också ytterst osäkert om man kunde anse att förbudet mot användning av tröjan var motiverat på basis av att tröjan betraktades som substitut för en symbol eller ett kännetecken för tillhörighet till en viss grupp. Enligt BJO var utgångspunkten att det inte fanns tillräckliga grunder för en sådan vid tolkning.

BJO konstaterade att han i och för sig ansåg att det är möjligt att också ett vanligt klädesplagg på grund av sin användning kan komma att betraktas som en symbol för tillhörighet till ett visst gäng eller som ett substitut för en sådan symbol. Däremot ansåg han att ett sådant känt plagg och produktmärke som Marimekos sommartröja inte torde kunna betraktas som ett sådant substitut för en gängsymbol som kan förbjudas i fängelset.

Fångarna har många andra möjligheter att visa att de hör till en viss grupp, såsom olika synliga tatueringar eller frisyrier som fängelsemyndigheterna inte har några möjligheter att befatta sig med. Av dessa orsaker ansåg BJO att det inte fanns tillräckliga grunder för fängelsets förbud mot användning av tröjan.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 21.6.2006, dnr 1552/4/04, föredragande Harri Ojala

Förbud mot innehav av rättegångshandlingar

I fängelsets anvisningar begränsades fångarnas möjligheter att förfoga över sådana rättegångshandlingar som gällde dem själva eller andra intagna i anstalten. Enligt anvisningarna fick fången i fängelsets reception ta del av offentliga rättegångshandlingar och rättegångshandlingar som gällde fången själv. Fången fick inte föra materialet till avdelningen, om det inte var fråga om material som gällde fångens egen pågående rättegång och som fången behövde för att kunna förbereda sig för rättegången. Syftet med anvisningen var att säkerställa fångarnas egen säkerhet och integritet.

Enligt BJO ingrep fångvårdsmyndigheterna genom sitt agerande också i fångarnas grundlagsenliga rätt att ta del av offentliga handlingar. Begränsningen var emellertid inte total, utan det var fråga om att fångarna inte fick förfoga över handlingarna på det sätt som de önskade. Med hänsyn till sitt syfte kunde den begränsning som utfärdats av fängelsedirektören i och för sig betraktas som godtagbar med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Fängelsemyndigheterna skall garantera säkerheten för alla i fängelset och även i övrigt se till att fångarna får avtjäna sitt straff utan att utsättas för hot från en annan fånge. BJO betonade emellertid att både behovet av information och säkerhetsrisken skall bedömas från fall till fall. Direktörens beslut var felaktigt eftersom det innehöll ett allmänt förbud mot att fångarna förfogade över rättegångshandlingar i fängelset.

BJO Petri Jämskeläinens svar 20.6.2006, dnr 2067/4/04*, föredragande Harri Ojala

Övriga fall

Andlig verksamhet

I Sydvästra Finlands fängelse riktade 34 fångar kritik mot den andliga verksamheten i fängelset. Enligt klagomålet hade det orsakats en allvarlig brist i fängelsets själavård då en tjänsteinnehavare hade uteblivit från sitt arbete.

Av utredningen framgick det att fångarna hade möjlighet att delta i gudstjänster och andra andliga sammankomster i fängelset och att de vid behov fick samtala med fängelsepastorn. BJO konstaterade att det inte i detta fall hade förekommit något lagstridigt förfarande eller någon försummelse av de föreskrivna skyldigheterna. Han betonade dock att religionsfriheten hör till de centrala grundläggande fri- och rättigheter som också fångar garanteras.

Religions- och samvetsfriheten innefattar en rätt att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse och rätten att höra till eller inte höra till ett religiöst samfund. I 22 § i grundlagen åläggs det allmänna också en skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Man skall sträva efter att erbjuda fångarna sådana möjligheter till religionsutövning att den grundlagsskyddade religionsfriheten i praktiken tillgodoses också i fängelset.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 29.5.2006,
dnr 756/4/05, föredragande Jari Pirjola

Ansaret för bevakningen under en paus vid fångtransporten

Fångvårdsväsendets tidtabellsenliga fångtransportruttt innefattade en paus under vilken fångarna placerades i cellerna vid en polisstation. I samband med behandlingen av ett klagomål som anförts av en fånge som varit föremål för en sådan transport framgick det att det kunde förekomma oklarhet i fråga om fördelningen av ansvaret för bevakningen av fångarna under transporten.

BJO ansåg att det är viktigt att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan fångvårdsväsendet och polisen, samt att alla tjänstemän som sköter bevakningsuppgifter är på det klara med principerna för arbets- och ansvarsfördelningen och känner till sina tjänsteplikter. Enligt honom borde omständigheterna också under pausen vara sådana att fångvaktarna i praktiken har möjlighet att sköta sina tjänsteuppgifter. BJO gjorde en framställning om att Brottsföljdsverket skulle vidta eventuella åtgärder i ärendet och utreda om normgrunden för fördelningen av bevakningsansvaret i dy-

lika situationer är tillräcklig. BJO bad Brottsföljdsverket senast 29.12.2006 meddela vilka åtgärder som vidtagits med anledning av framställningen. BJO informerade också det fängelse och den polisinrättning som berördes av fångtransportrutten om saken.

BJO Petri Jääskeläinens svar 29.5.2006,
dnr 2378/4/04, föredragande Anu Rita

Brottsföljdsverket meddelade att de som sköter transporterna är medvetna om att de bär ansvaret för fångarna under de pauser som ordnas i polisens lokaler. Personalen vid polisstationen känner också till detta. Då en fånge trycker på anropsknappen eller det finns någon annan orsak att besöka cellerna underrättar polisstationens personal transportpersonalen om saken. Transportpersonalen sköter sedan ärendet.

Enligt Brottsföljdsverket kommer behovet av transporter mellan regionfängelserna att minska avsevärt i och med regionfängelseorganisationen. De transporter som avsågs i det aktuella fallet kommer att upphöra. Enligt Brottsföljdsverkets uppfattning finns det inte något behov av att utarbeta normer som förtydligar ansvaret för bevakningen.

4.5

UTSÖKNING OCH FÖRFARANDEN VID BETALNINGSOFRÖMÅGA

Till detta sakområde hör ärenden som gäller utsökning, konkurs, skuldsanering för privatpersoner, och företagsanering. Om ett klagomål gäller t.ex. utsökning eller annan verkställighet hänförs det till denna kategori även om det är fråga om en domstols förfarande. Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde av BJO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Lämsisyrjä*.

4.5.1

ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Författningarna i det tredje skedet av utsökningslagens totalrevidering stadfästes 8.6.2006. Ändringarna i utsökningslagen och vissa andra lagar trädde i kraft 1.1.2007. Reformen omfattar bestämmelserna om utmätning samt bestämmelserna om försäljning och redovisning. I lagen ingår också en bestämmelse om avbrytande av redovisningen om någon söker ändring. Bestämmelsen är viktig eftersom redovisningen utgör ett hinder för att ta upp utsökningsbesvär till behandling vid domstol. Denna fråga har behandlats i JO:s avgöranden 2002 och JO gjorde då en framställning till justitieministeriet om att det behövdes en reglering som den som nu införts i lagen.

Regeringens proposition om det fjärde och sista skedet av totalrevideringen av utsökningslagstiftningen, dvs. med förslag till utsökningsbalk samt lag om verkställighet av skatter och avgifter, avläts till riksdagen sommaren 2006. Utsökningsbalken föreslås ersätta den gällande utsökningslagen. En ny lag föreslås också ersätta den gällande lagen om uppbörd av skatter och avgifter. Revideringen innebär att de tidigare partiella reformerna sammanställs till en ny lagstiftning, men den innebär inga betydande innehållsmässiga förändringar jämfört med de gällande bestämmelserna. Avsikten är att de föreslagna lagarna skall träda i kraft 1.1.2008. En av propositionens centrala reformer är att utsökningens mellaninstans slopas genom att länsstyrelsernas uppgifter överförs till ett nyinrättat

förvaltningsämbete, samtidigt som också en del operativa ledningsuppgifter överförs från ministeriet till ämbetsverket. Från laglighetskontrollens synpunkt är det viktigt att förvaltningens interna tillsyn och handläggningen av klagomål fungerar tillfredsställande. Propositionen innehåller också principiellt viktiga bestämmelser om skuldansvarets maximala längd och utmätningssmannens skyldighet att anmäla minderåriga gäldenärsers skulder till förmyndarmyndigheten. Skuldansvaret innebär ett ingrepp i äganderätten, medan anmälningsplikten ingriper i skyddet för privat- och familjelivet.

BJO konstaterade i sitt utlåtande om propositionen att minderåriga personers ställning vid utsökningar borde bli föremål för en övergripande granskning. Med hänvisning till anhängiga klagomål konstaterade han att det t.ex. i samband med att en utomstående person hörs och i samband med utsökning kan uppkomma situationer där ett barns rätt att bli bemött på ett sätt som motsvarar dess ålder borde beaktas redan i lagstiftningen. Klagomål över barns ställning i utsökningsärenden behandlades också under verksamhetsåret.

Under verksamhetsåret stadfästes en lag om ändring av lagen om skuldsanering för privatpersoner. Ändringen som trädde i kraft 1.1.2007 gäller bl.a. bestämmelserna om gäldenärens skyldighet att betala sina skulder med inkomster som gäldenären fått under betalningsprogrammet. Gäldenärens betalningsskyldighet lindrades så att gäldenären skall använda hälften för betalning av skulder och får använda den andra hälften för eget bruk.

4.5.2

LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret avgjordes 102 klagomål som gällde utsökningsmyndigheters förfarande. Dessutom bedömdes utmätningssmannens förfarande i samband med 26 klagomål som gällde också andra myndigheter. På eget initiativ behandlade och avgjorde JO 3 ärenden. Sammanlagt 21 av de avgjorda klagomålen gällde konkurs och skuldsanering. JO Jääskeläinen inspekterade konkursombudsmannens byrå och utsökningsenheten vid justitieministeriets justitieförvaltningsavdelning.

Problem med utsökningens datasystem

Ett tjugotal avgöranden gällde tekniska problem och problem med dataöverföringen i samband med att utsökningens nya datasystem (ULJAS) togs i bruk i mars 2004. Problemen bestod till en början huvudsakligen av försenade redovisningar. I klagomålen påtalades också felaktiga och bristfälliga utskrifter och förseningar i registreringen av inkommande ärenden samt framhölls att svenskspråkiga klienter har rätt att få handlingar på sitt modersmål. År 2005 hade man redan i stort sett klarat av problemen, även om systemet fortfarande utvecklades och kommer att utvecklas.

BJO kritiserade justitieministeriet (JM) för att det hade tagit i bruk det halvfärdiga datasystemet trots att testresultaten inte garanterade att systemet fungerade tillräckligt bra.

Det förekom fel i den information som datasystemet producerade om borgenärernas, gäldenärernas och utomstående rättigheter och skyldigheter och som utsökningsmyndigheterna skall ge med stöd av utsökningslagen. Också uppgifterna om redovisningar och delgivningar var bristfälliga. På grund av att verkställigheten av förvaldningsstraff för böter nästan helt stannade av 1.3.2004 kunde dessa straff inte verkställas utan dröjsmål, så som förutsatts i lagen om verkställighet av straff. Också handledningen och rådgivningen i inledningsskedet hade varit bristfällig. Den ansvariga personalen hade enligt utredningen ingen uppfattning om problemens storleksordning eller om hur omfattande behovet av instruktioner och handledning var, eftersom man inte hade en klar bild av hur de tekniska lösningarna påverkade systemets funktion.

JM medgav problemen med handledningen och utbildningen. Enligt ministeriet hade dröjsmålen och felet emellertid inte kunnat undvikas med den expertis som fanns att tillgå vid den aktuella tidpunkten samt med beaktande av att projektets målsättning och tidtabell förutsatte att datasystemet togs i bruk samtidigt som utsökningslagens materiellrättsliga och processuella bestämmelser trädde i kraft.

BJO framhöll att han insåg svårigheterna med att ytterligare skjuta upp införandet av datasystemet. Det hade redan skjutits upp med ett år och ett ytterligare uppskov skulle ha förutsatt en lagändring. Det nya datasystemet var också en förutsättning åtminstone för att vissa centrala reviderade bestämmelser i utsökningslagen skulle kunna träda i kraft. De nya bestämmelserna tjänade viktiga samhällseliga intressen. Uttryckligen av dessa skäl hade det å andra sidan varit skäl att senast då lagens ikraftträdande uppsköt se till att för utvecklingen och testningen av systemet skulle ha reserverats sådana resurser att systemet verkligen hade fungerat då det togs i bruk.

De fel och brister som systemet var behäftat med kränkte utsökningsklienternas grundlagsenliga rätts-säkerhet och egendomsskydd. Förfarandet i samband med att systemet togs i bruk uppfyllde inte de krav som kan ställas på myndighetsverksamhet.

BJO var i och för sig övertygad om att man vid JM handlat efter bästa förstånd. Ministeriet borde emellertid ha haft beredskap för sådana oförutsedda problem som tydligen brukar förekomma i samband med utvecklingen av omfattande datasystem. Sådan beredskap borde ministeriet ha haft anledning att ordna t.ex. med anledning av erfarenheterna av utvecklingen och införandet av åklagarnas och tingsrätternas diarie- och ärendehanteringssystem (SAKARI).

JO skall inte ta ställning till frågan om hur JM borde ha handlat i systemets olika utvecklingsskeden. Från laglighetskontrollens synpunkt är det relevant att systemet i initialskedet inte uppfyllde de krav som med hänsyn till parternas rättssäkerhet kan ställas på myndigheternas verksamhet. Det var i sista hand JM som bar ansvaret för att så skedde. BJO meddelade för kännedom JM sin uppfattning om dess felaktiga förfarande i samband med att datasystemprojektet genomfördes.

Också Statens revisionsverk hade i sin revisionsberättelse konstaterat brister i JM:s styrning och övervakning av projektet. Styrningen och övervakningen uppfyllde inte de krav som enligt revisionsverket kan ställas på datasystemprojekt inom statsförvaltningen.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 31.5.2006, dnr 33* och 34/4/06*, föredragande Riitta Lämsisyrjä

BJO bedömde också det sätt på vilket de språkliga rättigheterna förverkligades i samband med att datasystemet togs i bruk. Korrigeringen av felen i de svenskspråkiga utskrifterna hade tagit längre tid i anspråk än motsvarande korrigeringar i de finskspråkiga utskrifterna. Till åtskillnad från utsökningens gamla datasystem planerades det nya systemet från första början för att faktiskt förbättra den svenskspråkiga servicen. Man hade inte berett sig på de problem som detta gav upphov till. En följd var också att de svenskspråkiga utskrifterna var felaktiga längre än de finskspråkiga.

I syfte att trygga de grundlagsenliga språkliga rättigheterna och ett jämlikt bemötande av medborgarna borde JM ha fäst avseende vid att systemet fungerade för produktion av svenskspråkiga handlingar lika väl som för produktion av motsvarande finskspråkiga. Av utredningen framgår inte närmare varför det hade räckt längre att rätta de svenskspråkiga utskrifterna än de finskspråkiga. För att ge finsk- och svenskspråkiga gäldenärer likvärdiga möjligheter att göra upp i godo om betalningen av sina skulder borde systemfelet ha korrigerats enligt samma tidtabell.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 15.6.2006, dnr 2032* och 2854/4/04*, föredragande Riitta Lämsisyrjä

I samband med att systemet togs i bruk försenades registreringen av ärendena vid många utsökningsenheter. I ett fall hade klagandens verkställighetsansökan som var baserad på tingsrättens dom registrerats först 1,5 månader efter att den lämnats in till exekutionsavdelningen. Då klaganden kontaktade exekutionsavdelningen fick han ingen bekräftelse på att ansökan kommit in och registrerats, med motiveringen att ärendena hade anhopats.

Enligt utredningen hade registreringen av utsökningsärenden anhopats i flera utsökningsdistrikt. Som värst dröjde registreringen flera månader. Häradsfogden uppgav att orsaken till dröjsmålen var problemen med att ta i bruk Uljas-systemet och den noggrannhet som det nya systemet förutsatte av registreringarna samt utsökningsdistriktets resursbrist. JM uppgav att dröjsmålen var t.o.m. längre än vanligt i utsökningsdistriktet i fråga.

BJO konstaterade att det var viktigt att inkommande ärenden registrerades utan dröjsmål, eftersom det

först därefter var möjligt att vidta verkställighetsåtgärder. I utsökningens natur ingår att den verkställs utan dröjsmål. Registreringsförfarandet uppfyllde inte detta krav.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 11.10.2006, dnr 416/4/05, föredragande Riitta Lämsisyrjä

BJO tog i tre avgöranden ställning till dröjsmål med redovisning av utmätta underhållsbidragsfordringar.

I ärendet 1137/4/04* kritiserade klaganden den omständigheten att hon sedan början av 2004 inte hade fått underhållsbidrag för sina barn, eftersom utmätningen i slutet av 2003 avbrutits då den underhållsskyldiga bytt arbetsplats. BJO konstaterade att det nya datasystemet medförde vissa arbetsmoment som ledde till att arbetsdryga uppgifter tog längre tid i anspråk. I en sådan situation räcker det givetvis längre att ta reda på gäldenärens arbetsplats på en annan ort. Det oaktat kan det med beaktande av det krav på tillbörligt förfarande som ställs på utsökningen inte godtas att indrivningen av underhållsbidraget fördröjdes med flera månader. Tryggandet av underhåll för barn måste prioriteras.

Enligt grundlagens 19 § 3 mom. skall det allmänna bl.a. stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Bestämmelsen är baserad på artikel 27.4 i konventionen om barnets rättigheter. Enligt artikeln skall konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa indrivning av underhåll för barnet från föräldrar eller andra som har ekonomiskt ansvar för barnet, både inom konventionsstaten och från utlandet.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 31.5.2006, dnr 645*, 720 och 1137/4/04*, föredragande Riitta Lämsisyrjä

Rådgivningsskyldighet

I klagomålen märktes att framförallt 2004 års revidering av utsökningslagstiftningen samt bestämmelserna som understryker vikten av rådgivning till både borgenärer och gäldenärer trätt i kraft. Av kravet på utsök-

ningens öppenhet följer att utmätningsmannen är skyldig att också på eget initiativ informera parterna och i vissa fall också utomstående. I sina avgöranden underströk BJO bl.a. betydelsen av rådgivning när det gäller kreditupplysningsanteckningar samt av att hela skuldsituationen utreds och besväransvisningar ges.

I ett fall hade en biträdande utmätningsman inte informerat klaganden om att konstaterad medellöshet leder till en anteckning i kreditupplysningsregistret. Trots att det redan i den betalningsuppmaning som sänds till gäldenären med meddelandet om anhängighet nämns att betalningsstörningen anmäls till kreditupplysningsbolaget, borde gäldenären enligt BJO särskilt uppmärksammas på denna viktiga aspekt i en situation där frågan om möjligheten att betala skulderna respektive konstatera medellöshet uttryckligen hade tagits upp med gäldenären (1882/4/05).

I ett annat fall hade klaganden kritiserat ett exekutionsverk för att det enligt klaganden inte hade gett honom tillräcklig utredning om i vilken utsträckning de redovisade medlen använts för amortering av skulder. I utsökningslagens 1 kap. understryks serviceprincipen och vikten av att parterna ges tydlig information. Härav kan man enligt BJO dra den slutsatsen att det inte var tillräckligt att som svar på klagandens uttryckliga begäran om utredning sända enbart kopior av statens indrivningskvitton. Detta i synnerhet som det av ett indrivningskvitto på kvarskatt inte framgick vilket skatteår det hänförde sig till. Problemet, som berodde på en brist i informationssystemet, har sedermera avhjälpits men denna omständighet borde ha beaktats då utredningen gavs. Serviceprincipen hade dessutom förutsatt att klaganden uttryckligen upplysts om hur exekutionsverket hade fördelat medlen för betalning av skulder samt om det återstående skuldbeloppet efter dessa redovisningar (1612/4/05*).

En häradsfogde avlog klagandens skriftliga begäran utan att till sitt brev bifoga besväransvisning eller nämna möjligheten att överklaga det negativa beslutet. Enligt BJO skulle en tydligare handledning i enlighet med utsökningslagens 1 kap. 20 § bättre ha tryggt klagandens rätt att i sista hand med stöd av grundlagens 21 § få sitt ärende upptaget till behandling i domstol. Häradsfogden borde också ha motiverat sitt beslut mera utförligt (1117/4/05*).

En klagande kritiserade en biträdande utmätningsman för att denne inte hade besvarat hans förfrågningar. BJO konstaterade att den biträdande utmätningsmannen eller, om han inte kunnat besvara frågorna, någon annan från exekutionsverket utan dröjsmål på hans vägnar borde ha besvarat klagandens brev, antingen skriftligen eller per telefon. Detta skulle ha varit särskilt viktigt med beaktande av att klaganden frågade hur en aktuell lagändring eventuellt påverkade klagandens ärende. BJO uppmärksammade den biträdande utmätningsmannen på att en god förvaltning förutsätter att brev besvaras utan obefogat dröjsmål (3248/4/06).

BJO bedömde sättet att besvara förfrågningar också i ärendet 2462/2/04. Enligt utsökningslagen har en utmätningsman en tämligen omfattande skyldighet att på eget initiativ informera om ett ärendens behandlingsskeden. Denna informationsskyldighet kan uppfyllas också muntligen. En uttrycklig förfrågan av en part eller också en utomstående skall i allmänhet besvaras skriftligt, i synnerhet om det är fråga om utredning av ett fel eller en brist. Det anses av hävd höra till principerna för en god förvaltning att skriftliga förfrågningar besvaras skriftligt. Serviceprincipen skall uttryckligen iaktas också vid utsökning.

I klagomålen var det också fråga om utmätningsmannens utredningsskyldighet när det gäller uppgifter som är betydelsefulla för gäldenärens rättssäkerhet. BJO konstaterade att det är skäl att till en gäldenär som är närvarande vid en utsökningsförrättning ställa en uttrycklig fråga om eventuell underhållsskyldighet som inverkar på skyddsandelens belopp. Om gäldenären däremot inte är närvarande eller om han inte annars uttryckligen har hörts utöver att han fått förhandsbeskedet om utmätningen, är det förenligt med krav på tillbörligt förfarande och de principer som framgår av förordningen om utsökningsförfarandet – även om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om saken – att beakta befolkningsdatasystemets uppgifter om underhållsskyldighet som påverkar skyddsandelens belopp. Avvikelse kan göras från denna princip om utsökningsmyndigheten har sådana andra uppgifter om saken som gör det möjligt att åsidosätta befolkningsdatasystemets uppgifter (432/4/05).

Principen om utsökningens öppenhet innebär också att det är skäl att i olika skeden säkerställa parternas

rätt att bli hörda. BJO uppmärksammade denna princip bl.a. i ett avgörande där det var fråga om att utmätning hade verkställts före utgången av den betalningstid som gäldenären hade enligt betalningsuppsättningen. För att höra gäldenären skall reserveras en skälig tid och hörandet får inte vara enbart formellt. Utmätningssåtgärder får vidtas innan betalningstiden gått ut endast i sådana fall då verkställigheten annars avsevärt skulle försväras (3059/4/05).

Övriga avgöranden

BJO bedömde förfarandet i ett antal avgöranden av klagomål som gällde verkställighet i situationer som var särskilt känsliga med avseende på de grundläggande rättigheterna, t.ex. verkställighet av ett beslut om återlämnande av ett barn till vårdnadshavaren (2608/4/04*) och ett vräkningsbeslut (3107/4/05*). Det sistnämnda fallet gällde frågan om hur en utmätningssman skall behandla en vräkt persons egendom. BJO konstaterade att när det gäller en dator skall man förfara på det sätt som utsökningslagen föreskriver om fotografier och dokument, eftersom det kan finnas motsvarande filer i datorminnet.

I flera klagomål kritiserades den omständigheten att meddelanden och tillkännagivanden som var avsedda för en gäldenär hade skickats till fel adress. Att befolkningsdatasystemets adressuppgifter automatiskt kontrolleras utgör inte i samtliga fall en tillräcklig garanti för att informationen går fram och för att principen om hörande av parterna tillgodoses. Utsökningspersonalen var uppenbarligen bristfälligt informerad om systemets funktion.

BJO framhöll i ett ärende vikten av att det i samband med utmätning av periodisk inkomst sänds ett förhandsmeddelande, eftersom gäldenären då har möjlighet att göra invändningar som påverkar verkställande av utmätningen. Eftersom det med tanke på att gäldenären skall höras och sålunda dennes rättssäkerhet är viktigt att förhandsmeddelandet når adressaten, är det skäl att fästa särskilt avseende vid att adressuppgifterna är korrekta (375/4/05). Det var fråga om oklara adresser också i ärendet 117/4/05.

Ett klagomål anfördes i ett fall där en borgensskuld samtidigt drevs in hos två solidariskt ansvariga gäldenärer. Klaganden kritiserade en biträdande utmätningssman för att denne i fråga om den ena gäldenären inte på 3,5 år hade vidtagit indrivningsåtgärder eller ens utrett gäldenärens vistelseort.

BJO betonade att det med tanke på rättssäkerheten är viktigt att en utmätningssman fullgör sin tjänsteplikt aktivt och på eget initiativ. När flera fordringar samtidigt drivs in hos flera solidariskt ansvariga gäldenärer, måste det säkerställas att grundlagens jämlikhetsprincip tillgodoses. Jämlikhetskravet innebär både ett förbud mot godtycke och ett krav på lika behandling i motsvarande situationer. Den biträdande utmätningssmannens förfarande var sålunda klandervärt också med beaktande av kravet på likvärdig behandling av gäldenärerna och det hade i och med att indrivningen drog ut på tiden kunnat medföra skada i form av höga räntekostnader. BJO gav den biträdande utmätningssmannen och häradsfogden en anmärkning för deras felaktiga förfarande (2865/4/04*).

4.6

MILITÄRA ÄRENDEN OCH FÖRSVARSFÖRVALTNINGEN

Enligt 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 hör ärenden som gäller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, den fredsbevarande personalen samt militära rättegångar till justitieombudsmannen.

Till militära ärenden hänförs också ärenden som gäller frontmannatecken samt gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet är underställt inrikesministeriet men har en militär organisation. Däremot statistikförs ärenden som gäller skador ådragna i militärtjänst som ärenden om social trygghet.

De militära ärendena och försvarsförvaltningen hörde i första hand till BJO *Jukka Lindstedt*. Huvudföredraganden var referendarierådet *Raino Marttunen*.

4.6.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Under verksamhetsåret behandlade riksdagen propositioner som gällde lagen om försvarsmakten och värnpliktslagen. Den sistnämnda lagen hann inte behandlas under valperioden. Dessutom behandlades en proposition om frivilligt försvar.

Fortsatta åtgärder vidtogs i enlighet med statsrådets försvarspolitiska redogörelse 2004. Helsingfors Luftvärnsregemente i Skavaböle och Savolaxbrigaden i S:t Michel lades ned i slutet av året. Ett beslut togs om att flytta luftvärnsskolan från Skavaböle till Tikka-koski. Kotka Kustområde lades ned som ett självständigt truppförband. Också Åbo Kustsektion som hörde till Skärgårdshavets Marinkommando lades ned. I december fattades beslut om en omorganisering av Försvarsmaktens Internationella Center i Niinisalo.

Reformen av försvarsmaktens medicinalvård slutfördes. Vid ingången av året började försvarsmakten köpa alla specialsjukvårdstjänster av sjukvårdsdistrikten. Som efterföljare till Centralmilitärsjukhuset Tilkka inrättades i Lahtis Centralen för militärmedicin. Också andra funktioner lades ut på entreprenad. Försvarsmaktens s.k. kompanjonskapsprogram gäller bl.a. verkstadstjänster, transporttjänster, bispisning, dataförvaltning, ekonomiförvaltning och beklädnadstjänster.

Den svåra läkarsituationen inom försvarsmakten kunde inte avhjälpas under året. Huvudstabens underhållsavdelning konstaterade i november i sitt yttrande med anledning av ett klagomål att merparten av truppavdelningarna inte hade tillräckligt många läkare. Enligt underhållsavdelningen innebar detta en betydande risk för tjänstgöringssäkerheten, som måste rättas till med det snaraste.

JO har betonat att man inte får ge avkall på beväringarnas tjänstgöringssäkerhet. Också under verksamhetsåret skedde flera olyckor som ledde till att beväringar skadades samt incidenter som äventyrade tjänstgöringssäkerheten. Undersökningarna av en allvarlig granatkastarolycka i december 2005 på ett skjutläger i Rovajärvi fortsatte under verksamhetsåret. I mars togs ett beslut om att fortsätta skjutningarna med nya säkerhetsföreskrifter och utbildningsdirektiv.

Under verksamhetsåret skedde också flera trafikolyckor med försvarsmaktens materiel. I april 2006 gavs en förordning för att förbättra försvarsmaktens transportsäkerhet. Enligt förordningen skall försvarsmaktens lastbilar efter en övergångsperiod på två år ha ett säte för varje person som transporteras.

4.6.2

LAGLIGHETSKONTROLL

JO har fått klagomål i militära ärenden från försvarsmaktens och gränsbevakningens personal samt från beväringar. Ett antal klagomål har kommit också från beväringarnas föräldrar. Tröskeln för att beväringar och andra värnpliktiga skall anföra klagomål förefaller vara relativt hög. De anser det ofta vara bäst att vända sig till JO först i slutskedet av eller efter sin tjänstgöring.

Klagomålen från beväringar har oftare än genomsnittet lett till åtgärder från JO:s sida. Ärenden som har samband med bemötandet av beväringar har tagits upp till prövning också på grundval av förtroliga samtal i samband med inspektioner av garnisonerna.

Beväringarna klagar bl.a. över tjänstgöringstidens längd, utbildningsalternativen, befordringar, tjänstgöringsplatser och annat som avgörs genom militär ordgivning. I dessa ärenden är det vanligtvis inte möjligt att påverka beslutets innehåll utan JO kan endast ta ställning till beslutsförfarandet. Det förekommer också att beväringar klagar över osakligt bemötande. Traditionell mobbning förekommer för det mesta inom beväringarnas egen krets, men JO har framhållit den ordinarie personalens övervakningsansvar.

Personalens klagomål gäller ofta utnämningar, förflyttningar, befordringar, grunderna för klassificering av uppgifters svårighetsgrad samt olika frågor som avgörs genom tjänste- och arbetskollektivavtal. JO har i allmänhet inte ansett sig ha befogenheter att ingripa i denna typ av ärenden. Varje år behandlar JO också några klagomål som gäller bemötandet av fredsbevarare och tjänstearrangemang.

Under verksamhetsåret avgjordes 55 ärenden som gällde försvarsförvaltningen och gränsbevakningsväsendet. I 16 fall, dvs. i cirka 30 % av ärendena ledde avgörandet till åtgärder.

BJO Jääskeläinen gav en premiärlöjtnant en anmärkning för att denne uppträtt på ett sätt som inte lämpade sig för en militär tjänsteman i förmansställning. Premiärlöjtnanten hade tappat behärsningen och bl.a. kastat ut en pall från ett övervakningstorn vid ett fort (3493/4/04* m.m.). BJO Lindstedt konstaterade att en beväring som befriats från marsch- och stridsutbildning samt fysisk fostran (BTUT) hade ålagts uppgifter som, med beaktande av arten av den skada han ådragit sig, inte främjade hans tillfrisknande (1484/4/04). BJO Lindstedt ansåg att en förmans ordval var illa övervägda (1832/2/06).

Dessutom meddelade BJO Lindstedt Huvudstaben för kännedom som sin uppfattning att anvisningarna om försvarsmaktens samarbetsförhandlingar borde utvecklas (2933/4/04*). Han uppmärksammade också den

omständigheten att läkarsituationen inom försvarsmakten fortfarande inte hade lösts på ett tillfredsställande sätt (730/4/04). BJO Jääskeläinen ansåg att Huvudstaben hade handlat i strid med språklagen i sin korrespondens med svenskspråkiga Nylands Brigad (2876/2/04* s. 201).

4.6.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna av garnisonerna utgör en viktig del av laglighetskontrollen. I samband med inspektionerna får beväringarna och den ordinarie personalen tillfälle att föra förtroliga samtal med BJO. Under samtalen med beväringarna framkommer det ofta sådant som tas upp vid det avslutande samtalet med kommandören. Många mindre problem klaras i allmänhet upp på detta sätt. När det gäller principiella frågor eller allvarliga missförhållanden kan JO inleda en särskild utredning eller förundersökning. Den omständigheten att beväringarna har möjlighet till förtroliga samtal med JO har också en förebyggande betydelse.

I samband med inspektionerna har det framgått att beväringsskommittéerna spelar en viktig roll för utvecklandet av beväringarnas tjänstgöringsförhållanden. Representeranter för beväringsskommittéerna har i flera fall tagit upp också missförhållanden som andra beväringar inte har berättat om. Även vid de samtal som har förts med läkare, präster och socialkuratorer har framförallt frågor gällande beväringarnas tjänstgöringsförhållanden och bemötandet av beväringar diskuterats.

I samband med inspektionerna var det ofta fråga om de för beväringarna viktiga veckoslutsledigheterna och permissionerna. Det ansågs vara ett missförhållande som kränkte jämlikheten att det vid olika enheter inom samma truppavdelning förekommer klara variationer i ordnandet av tjänstgöringen, trots att med denna sammanhängande godtagbara skäl för skillnaderna inte kan påvisas.

Före inspektionerna granskar BJO truppavdelningarnas dokument om disciplinära åtgärder några månader bakåt i tiden. Han bekantar sig också med statistiken över disciplinära ärenden i de ärenden som skall inspekteras och inom försvarsområdena. I de granska-

de dokumenten kunde han konstatera problem framförallt när det gällde noggrannheten i gärningsbeskrivningarna. I besluten om skador och småskador förekom i viss mån oenhetlig praxis när det gällde bedömningen av oaktamhetsgraden. Till denna del var problemen i stor utsträckning desamma som beskrivs i JO:s berättelse för år 2005 s. 172.

BJO inspekterade år 2006 Gränsbevakningsväsendets stab, Jägarbrigaden, gränsjägarkompaniet vid Lapplands gränsbevakningssektion, Helsingfors Luftvärnsregemente, Gardesjägarregementet, Savolax Brigaden, Försvarshögskolan, Flygstaben och Luftvärnsskolan. I samband med inspektionen av Gardesjägarregementet tog JO som en särskild fråga upp situationen för beväringar som behärskade varken finska eller svenska. Under inspektionen framfördes t.ex. klagomål över bristen på engelskspråkigt utbildningsmaterial.

4.6.4 AVGÖRANDEN

Det är inte tillrådligt att påverka militärläkarnas avgöranden

BJO ansåg det vara otillbörligt att beväringarnas förmän försöker påverka militärläkarnas avgöranden. Han underströk att det är militärläkarna som företräder den medicinska sakkunskapen i garnisonerna.

Vid Björneborgs Brigad hade en läkare nödgats skriva ut en psykiatrisk diagnos på en beväring vars tjänstgöring förmännen ville avbryta på grund av att han misstänktes för grovt narkotikabrott. Den enhetschef som föreslog avbrytandet hänvisade till tjänstgöringssäkerheten. Eftersom beväringens förmän var eniga om saken ansåg läkaren att det var oundvikligt att ändra beväringens duglighetsklass så att han inte längre var duglig till tjänst. Enligt läkaren fanns det emellertid ingen egentlig medicinsk grund för omklassificeringen. Läkaren ställde diagnosen "problem relaterade till den psykosociala miljön" och "livsstilsrelaterade problem". Beväringens tjänstgöring avbröts 2003. Beväringen, som hela tiden bedyrade att han var oskyldig, ville inte avbryta sin tjänstgöring. Åtalet för narkotikabrott förkastades sedermera och beväringen fick efter en ny hälsoundersökning slutföra sin tjänstgöring.

BJO ansåg att det från militärläkarens synpunkt var oskäligt och stridande mot yrkesetiken att han vid bedömningen av en beväringens tjänstuglighet ansåg sig tvungen att beakta också andra än medicinska skäl och av denna anledning ställa en generell psykiatrisk diagnos. Omnämmandet av medicinska skäl kunde också i onödan stämpla beväringen.

Enligt vad som utretts har medicinska skäl också i andra liknande fall använts som förevändning att avbryta tjänstgöringen. Detta beror på att det enligt lag inte är möjligt att avbryta beväringstjänstgöringen av andra än medicinska skäl. Trots att det *de facto* är fråga om tjänstgöringssäkerheten kan förfarandet inte anses vara lagligt om det inte finns några egentliga medicinska skäl för att avbryta tjänstgöringen. Förfarandet strider också mot ändamålsbundenhetsprincipen, som är av en central betydelse för en god förvaltning och innebär att en myndighet kan använda sina befogenheter endast för de syften som de är avsedda för. Avsikten är inte att hälsoskäl skall användas som förevändning för att avbryta tjänstgöringen i andra situationer.

I ett annat fall hade en läkare vid Helsingfors Luftvärnsregemente i Skavaböle ordinerat att en beväring som skadat sitt knä skulle befrias från deltagande i ett tiodagars luftvärnsläger i Lochteå i november 2004. Två kaptener, som var beväringens förmän, kontaktade läkaren av denna anledning. Batteriets vicechef ansåg att beväringen inte kunde lämnas ensam i den tomma enheten. Han ansåg också att termen "lägerbefrielse" inte var reglementsenlig. Batterichefen berättade för läkaren att lägret hade ett eget sjukhus och en egen läkare som på ort och ställe kunde göra en ny bedömning av beväringens hälsotillstånd. Beväringen kunde enligt hans åsikt eventuellt sköta lätta stöduppgifter.

Efter att ha kontaktats av förmännen ändrade läkaren befrielsen från deltagande i läger till befrielse från utetjänst. Beväringen reste med sin enhet till Lochteålägret med buss och uppsökte samma dag lägersjukhuset. På ordination av lägrets läkare kommenderades han följande dag tillbaka till garnisonen, där han placerades i en annan enhet för den tid som lägret pågick.

BJO ansåg att syftet med att bevilja lättnad i tjänstgöringen är att befria beväringen från tjänstgöring som kan inverka menligt på tillfrisknandet. Resan från Ska-

vaböle till Lochteå och tillbaka var säkerligen inte ägnad att främja läkningen av knäskadan. Enligt BJO var läkarens ursprungliga ordination om befrielse från lägre korrekt med tanke på beväringsens hälsoillstånd. BJO uppmärksammade regementet och kaptenerna på att det för att bevilja lättnader i tjänstgöringen krävs medicinsk sakkunskap som endast en läkare besitter.

BJO Jukka Lindstedts beslut 26.4.2006, dnr 3162* och 3210/4/04*, föredragande Raino Marttunen

Lagstridigt förhör med en beväring

BJO gav en premiärlöjtnant vid Gardesjägerregementet en anmärkning för lagstridigt förhörsförfarande. BJO framhöll att rättssäkerheten förutsätter att ett korrekt förfarande iaktas vid förhör. Därför är det av största vikt att förhör genomförs på ett formellt korrekt sätt, sakligt och opartiskt samt på ett från den förhördes synpunkt rejält sätt.

En beväring klagade hos JO över att han blivit förhörd på grund av att han mellan väckningen och morgonmålet hade lagt sig på sin säng. Förhöret hölls av en premiärlöjtnant som var beväringsens utbildare. Beväringen var tvungen att stå under hela förhöret. Förhöret hölls på ett ställe där utomstående kunde följa förhöret och kommentera beväringsens förhörsberättelse och hållning.

Enligt BJO blev beväringen inte rättvist behandlad. För det första kritiserade BJO Gardesjägerregementets praxis att den beväringsens direkte förman höll förhöret. Detta innebär att förhörets opartiskhet och trovärdighet kan ifrågasättas. Förfarandet får förekomma endast i undantagsfall och måste då kunna motiveras. Ledningsförhållandet mellan förmannen och den underlydande måste klart hållas i sär från förundersökningsförfarandet.

BJO ansåg premiärlöjtnantens förfarande vara klandervärt också i det avseendet att beväringen var tvungen att stå under hela förhöret. Premiärlöjtnanten ansåg att det inte var nödvändigt att hämta en stol eftersom förhöret var kort. Enligt förundersökningsprotokollet räckte förhöret emellertid över två timmar. Beväringen

hade inte heller i samband med förhöret tillräckligt detaljerat upplysts om vilken skyldighet eller bestämmelse han misstänktes ha brutit mot, och det hade inte heller utretts hur medveten beväringen varit om förfarandets straffbarhet.

Av förundersökningsmaterialet framgick dessutom att det av beslutet om den disciplinära tillrättavisningen inte, så som legalitetsprincipen förutsätter, framgick exakt vilken bestämmelse klaganden ansågs ha brutit mot. Bevisningen om att klaganden sovit var inte så entydig att förfarandet till denna del hade kunnat tillräknas honom.

Den kapten som bestämde straffet hade dessutom höjt straffet på grund av att han var missnöjd med beväringsens tidigare tjänstgöring. Av utredningen framgick ingen laglig grund för att höjningen. Av förundersökningsmaterialet framgick att beväringsens tjänstgöring förlöpt normalt. Den disciplinära tillrättavisningen bestod i tre dygns utgångsförbud, vilket i och för sig höll sig inom de rekommenderade gränserna.

Förundersökningsförfarandet kunde i sin helhet också anses strida mot det krav på en behörig behandling som föreskrivs i grundlagens 21 §. Enligt BJO hade förundersökningen inte gjorts på behörigt sätt och klaganden hade inte fått en rättvis behandling av sitt ärende. BJO framställde därför att Huvudstaben, med beaktande av 38 § i militära disciplinlagen och 40 § i militära disciplinförordningen, överväger att ompröva beslutet om den disciplinära påföljden.

BJO gav premiärlöjtnanten en anmärkning och uppmärksammade dessutom den kapten som verkat som disciplinär förman på de omständigheter som skall beaktas när straff bestäms i enlighet med militära disciplinlagen.

BJO Petri Jääskeläinsens beslut 22.6.2006, dnr 3406/4/04*, föredragande Kristian Holman

Huvudstaben meddelade att den disciplinära tillrättavisning som påförts klaganden hade upphävts genom den övervakande disciplinära förmannens beslut. Huvudstaben ansåg att den omständigheten att förundersökningen stred mot grundlagens 21 § måste anses vara ett sådant särskilt vägande skäl att ta upp ären-

det till ny behandling som avses i 40 § 1 mom. i militära disciplinförordningen.

Bristfällig reglering av polisuppgifterna inom försvarsmakten

I samband med ett ärende som BJO tog upp till behandling på eget initiativ framgick att det finns anledning att justera lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten, i synnerhet lagens 4 och 5 §. Lagen är tolkbar och otydlig för det första vad gäller användningen av observation och teknisk observation i militära sammanhang, också i brottsförebyggande syfte. Enligt BJO Lindstedt uppfyller lagen inte de krav på entydighet och exakthet som kan ställas på den.

Vidare kan det ifrågasättas om de nya befogenheter som följer av den övriga förundersökningslagstiftningen automatiskt gäller också inom försvarsförvaltningen. I lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten har inte gjorts några större ändringar sedan den stiftades 1995. Tvångsmedelslagen har däremot efter 1995 ändrats över 20 gånger och polislagen över tio gånger. En del av ändringarna har inneburit betydligt ökade möjligheter att använda s.k. hemliga tvångsmedel.

BJO konstaterade att åtgärder som begränsar de grundläggande och mänskliga rättigheterna alltid skall baseras på innehållsmässigt noga avgränsade och exakta bestämmelser på lagnivå. En allmän hänvisning till de vid en viss tidpunkt gällande bestämmelserna i polislagen, tvångsmedelslagen och förundersökningslagen uppfyller inte nödvändigtvis kraven för att begränsa de grundläggande rättigheterna, efter att dessa lagar har ändrats utan att det samtidigt uttryckligen nämnts vilken betydelse ändringarna har för lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten.

Av de nya befogenheterna måste framförallt de som gäller täckoperationer och bevisprovokation genom köp, de ändrade bestämmelserna om användning av informationskällor samt möjligheten att placera anordningar för teknisk observation på områden som skyddas av hemfriden, betraktas som principiellt viktiga utvidgningar av befogenheterna. Med tanke på rättssä-

kerheten är det av största vikt att det uttryckligen föreskrivs om dessa befogenheter också för försvarsförvaltningens vidkommande.

BJO Jukka Lindstedts beslut 18.12.2006,
dnr 891/2/05*, föredragande Pasi Pölönen

Försvarsministeriet meddelade 13.2.2007 att justitieministeriet och inrikesministeriet har för avsikt att tillätta en kommission för beredning av en totalrevidering av polis-, förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen. Försvarsministeriet har på begäran av justitieministeriet till kommissionen utsett en sakkunnig på militär lagstiftning.

Försvarsministeriet meddelade att ministeriet följer med beredningen av totalrevideringen och samtidigt bereder sig på att justera motsvarande bestämmelser i lagstiftningen om försvarsministeriets förvaltningsområde. Eftersom bestämmelserna om försvarsmakten har beröringspunkter med de författningar som blir föremål för totalrevideringen, är det enligt försvarsministeriet ändamålsenligt att inleda den egentliga beredningen först efter att det finns tillräcklig information att tillgå om den kommissions förslag som bereder totalrevideringen.

4.7 TULLEN

Till detta sakområde hänförs alla klagomål som gäller förfarandet vid tullen. Klagomålen gäller i allmänhet dels förtullning och tullbeskattning, dels förfarandet vid tullkontroller. Dessutom har det anförts ett antal klagomål över utredningen av tullbrott. Tullärendena avgjordes av BJO *Petri Jääskeläinen* och som huvudföredragande inom detta sakområde fungerade referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*.

4.7.1 BILBESKATTNING

Riksdagen antog i februari 2003 en lag om ändring av bilskattelagen. Lagen trädde i kraft 15.5.2003 och genom den infördes de ändringar i beskattningen av begagnade importbilar som krävdes med anledning av ett avgörande av EG-domstolen och ett efterföljande beslut av högsta förvaltningsdomstolen. Samtidigt förnyades beskattningen av nya fordon och dessutom sänktes skatten. Enligt lagens övergångsbestämmelse rättar tullen på ansökan sådan beskattning som verkställts efter 1.1.1999, så att beskattningen överensstämmer med den nya lagen. Tullen har också förbundit sig att efter lagändringens ikraftträdande å tjäns- tens vägnar rätta sådana 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.

Den anhopning av ärenden gällande skatterättelse och debitering av skatt som förekommit i tulldistrikten avspeglade sig fortsättningsvis i klagomålen innehåll. I klagomålen kritiserades bl.a. de långa behandlingstiderna för rättelseyrkanden. I klagomålen uppmärksammades också jämlikhetsaspekten, dels med avseende på den förnyade bilskattelagen, dels med avseende på tullens beskattningspraxis i synnerhet vid fastställandet av det allmänna detaljhandelsvärdet på bilar som beskattas som begagnade. I några klagomål riktades också kritik mot att tullen inte hade utrett den procentuella andelen skatt som ingick i bilmodellens pris.

I flera klagomål betraktades det som problematiskt att tullen vid fastställandet av beskattningsvärdet utgick

från det värde som framgick av fordonsimportörernas databas och som baserade sig på statistiska uppgifter. I ett fall som gällde fastställandet av det allmänna detaljhandelsvärdet för ett fordon vid importen var det fråga om ett begagnat fordon som hade tillverkat före år 2003. Tullen hade fastställt beskattningsvärdet med tillämpning av Grey-Hen Oy:s AHTI-program. HFD utfärdade 12.12.2006 årsboksbeslutet 2006:95 (liggare 3419) och publicerade följande sammandrag av beslutet:

”I bilbeskattningen av ett före år 2003 tillverkat, till Finland i begagnat skick infört fordon tillämpas ett beskattningsvärde som baserar sig på fordonets allmänna värde i detaljhandeln. Det tillvägagångssätt som tullen iakttog vid beskattningen av ett sådant fordon ansågs inte uppfylla kravet i bilskattelagen och fördraget om inrättandet av Europeiska gemenskapen att ett beskattningssystem inte får ha diskriminerande verkan, när beskattningen utgick från en ungefärlig beräkning av fordonets beskattningsvärde, som ett privat företag hade gjort med statistiska metoder och utan att tullverket eller den skattskyldige kunde få information om riktigheten av de data och metoder som låg till grund för det beräknade beskattningsvärdet.”

Tullstyrelsen har vidtagit åtgärder för att i enlighet med kraven i HFD:s beslut skapa öppenhet i fråga om grunderna för beräkningen av beskattningsvärdet. HFD:s beslut medförde en betydande ökning av skatterättelseärendena. I slutet av november 2006 var sammanlagt ca 2 700 rättelseärenden under behandling, medan antalet rättelseärenden i slutet av december 2006 uppgick till 7 700.

I fortsättningen kommer beskattningsvärdet, och därmed också skattens belopp, att påverkas av den ändring av bilskattelagen som trädde i kraft 1.1.2007. Om beskattningsvärdet för ett begagnat fordon inte på grund av bristfälliga marknadsuppgifter kan fastställas på normalt sätt, kan värdet i detaljhandeln enligt lagändringen i andra hand fastställas på basis av det värde som bestäms utifrån det allmänna detaljhandelsvärdet för ett motsvarande nytt fordon, på så sätt att värdet på basis av fordonets ålder minskas med en procent per månad av det restvärde som beräknats till slutet av den föregående månaden.

Beroende på bilens modell kan man även använda ett kalkylerat belopp för värdeminskningen som avviker från detta, om det utifrån det statistiska materialet vad gäller marknadsuppgifter finns grund för att avvika från den förmodade värdeminskningen, och om man utifrån de uppgifter som finns till förfogande ändå inte på ett vederbörligt sätt kan fastställa ett allmänt detaljhandelsvärde för ett fordon som motsvarar det fordon som skall beskattas.

Skattens belopp påverkas också av hur man fastställer procenttalet för den skatt som fortfarande ingår i fordons värdet. BJO konstaterade i ett avgörande att han hade prövat flera klagomål som gällde fastställande av bilskatteprocentsatsen. Den utredning BJO erhållit utvisade att Tullstyrelsen inte hade klarat av att hålla fast vid sin eftersträlvade tidtabell när det gällde fastställandet av skatteprocentsatserna för olika bilmodeller. För att säkerställa att beskattningen var icke-diskriminerande hade man valt ett utredningssätt som innebar att det gick mycket långsamt att fastställa skatteprocentsatserna. Detta inverkar på sin sida på den sammanlagda behandlingstiden för bilskatteärendena, eftersom man hade blivit tvungen att utföra rättelser av beskattningsbeslut.

I samband med den ändring av bilskattelagen som trädde i kraft 15.5.2003 stockade sig behandlingen av alla bilskatteärenden vid tullen och tullen klarade inte av att hålla sig inom ramen för de eftersträlvade behandlingstiderna. BJO ansåg att det i och för sig var korrekt att Tullstyrelsen hade prioriterat den första beskattningen och behandlingen av vissa rättelseyrkanden (507/4/04*).

BJO hade redan i ett tidigare avgörande som gällde dröjsmål i samband med rättelse av bilbeskattningen uppmärksammat Tullstyrelsen på att tullen kritiskt skall granska sina tillvägagångssätt vid fastställandet av bilskatten, dels med beaktande av EU-rättens krav på icke-diskriminering, dels med beaktande av den grundlagsenliga rätten till god förvaltning och det krav på effektiv implementering av EU-rätten som lojalitetsplikten enligt gemenskapslagstiftningen ålägger medlemsländerna. BJO konstaterade att detta också gäller förfarandet vid fastställandet av skatteprocentsatserna för olika bilmodeller. Tullen ändrade sedermera sin värderingsgrund så att behandlingen försnabbades.

BJO tog ställning till detta förnyade system som tullen tillämpade vid fastställandet av de specifika skatteprocentsatserna. Före utgången av år 2005 offentliggjorde tullen specifika skatteprocentsatser för vissa bilmärken. Dessa skatteprocentsatser var modellseriebaserade, i avvikelse från de tidigare skatteprocentsatserna som hade varit modellbaserade. Enligt klaganden överensstämde tullens förfarande inte med kravet på jämlik behandling av de skattskyldiga. Enligt bilskattelagen var det möjligt att fastställa skatteprocentsatsen på båda sätten. Enligt BJO stred varken det tidigare eller det nuvarande systemet mot EU-rättens princip om icke-diskriminering. Kravet på icke-diskriminering uppfylldes vare sig skatteprocentsatsen fastställdes på basis av modellen eller på basis av modellserien, eftersom skatteprocentsatsen fastställdes enligt den lägsta skatteprocentsatsen för fordonen i fråga.

Det system för fastställande av skatteprocentsatsen som hade tillämpats tidigare hade medfört oskäligt långa utredningstider och dröjsmål vid fastställandet av skattens belopp. Det nya systemet svarade således mot ett samhälleligt behov och det främjar också de skattskyldigas rättsskydd. Ibruktageandet av det nya systemet kan inte anses strida mot jämlikhetskravet enbart med anledning av att det tidigare systemet för fastställande av skatteprocentsatsen ledde till ett annat slutresultat. Det finns godtagbara grunder för ändringen av systemet. Enligt BJO kan man emellertid rikta kritik mot att de tidigare fastställda skatteprocentsatserna fortfarande tillämpas trots att det nya systemet tagits i bruk. För att garantera en jämlik behandling av de skattskyldiga borde Tullstyrelsen för alla bilmärkens del ta i bruk det nya systemet för fastställande av skatteprocentsatsen. BJO delgav Tullstyrelsen sin uppfattning (2129/4/04 och 3945/4/05).

BJO behandlade också flera klagomål där det riktades kritik mot att det hade förekommit dröjsmål vid tullen när det gällde att fatta beslut om rättelse av bilbeskattningen. Behandlingen hade i vissa fall dragit ut på tiden så att behandlingstiden uppgick till hela fem år, även om tullen i förhållande till året innan generellt sett hade kunnat avhjälpa anhopningen av ärenden.

BJO konstaterade i sitt avgörande att behandlingen av skattebesvärerna hade drabbats av samma dröjsmål som vid den aktuella tidpunkten påverkade behandlin-

gen av alla rättelseyrkanden och besvär där bilskattelagens ändrade bestämmelser om bilskattens belopp tillämpades. Den långa behandlingstiden för besvär och rättelseyrkanden kan äventyra tillgodoseendet av EU-rättens princip om fri rörlighet för varor och därmed äventyra en effektiv verkställighet av EU-rätten. BJO ansåg således att man vid behandlingen av besvär och rättelseyrkanden skall fästa ännu större vikt vid den sammanlagda behandlingstiden för varje enskilt bilskatteärende. Han delgav Tullstyrelsen och Södra tulldistriktet sin uppfattning (1708/4/04).

Tullen hade under år 2006 lyckats avhjälpa anhopningen av ärenden som gällde ändringssökande, så att man i slutet av året i huvudsak hade nått den eftersträvade behandlingstiden på sex månader. I och med att ändringssökandet ökade markant efter HFD:s beslut har de genomsnittliga behandlingstiderna dock åter förlängts.

4.7.2 ACCISBESKATTNING

Under verksamhetsåret anfördes flera klagomål över beskattningen av internethandeln med alkohol och över tullens förfarande vid omhändertagandet av alkoholdrycker. Enligt klaganden var rådgivningen på tullens webbsidor vilseledande när det gällde beskattningen av alkoholdrycker som beställs via internet. BJO ansåg att Tullstyrelsens anvisningar lämnade rum för tolkning och att den som köpte alkoholdrycker därför med fog kunde få en uppfattning om att beställaren hade rätt att förvärva dryckerna genom att betala accisen. Eftersom Tullstyrelsens tolkning emellertid i praktiken har lett till att köparna inte har kunnat få alkoholdryckerna i sin besittning genom att betala accisen, borde tullen i sina anvisningar ha redogjort för det faktiska förfarandet. De bristfälliga anvisningarna var problematiska med avseende på det tillitsskydd som uttryckligen garanteras kunderna i 6 § i förvaltningslagen.

I ett klagomål var det fråga om tullens tolkning av accisskyldigheten för ett estniskt bolag som idkade internethandel. I sitt beslut 19.1.2007 vidmakthöll HFD Helsingfors förvaltningsdomstols beslut genom vilket tulldistriktets efterbeskattning av bolaget hade upphävts. Det estniska bolaget hade efterbeskattats i egenskap

av distansförsäljare av alkoholdrycker. Förvaltningsdomstolen ansåg att en distansförsäljare inte är accisskyldig med stöd av lagen om påförande av accis. De tusentals liter alkoholdrycker som tullen omhändertagit hade sedermera tagits i beslag i samband med förundersökningen av ärendet (3525/4/04*).

4.7.3 ÖVRIGA ÄRENDEN

Liksom året innan uppmärksammade BJO tullagens bristfälliga reglering av förutsättningarna för genomförandet av tullkontroller. En totalrevidering av tullagen är fortfarande under beredning.

I ett ärende delgav BJO Tullstyrelsen och Södra tulldistriktet sin uppfattning om att det i samband med tullkontrollerna borde finnas en åtgärdströskel för samtal. Eftersom ett samtal endast innebär ett lindrigt ingrepp i den personliga friheten behöver åtgärdströskeln dock inte vara lika hög som för de tullkontrollåtgärder som avses i 14 § i tullagen. Enligt BJO borde tullagen också innehålla en bestämmelse om samtal som en metod för inhämtande av information i samband med tullkontrollåtgärderna.

Trots att tullagen inte innehåller några bestämmelser om protokollföring av tullkontrollåtgärderna är protokollföringen viktig med tanke på rättsskyddet för den som blir föremål för en tullkontroll. Protokollföringen är dessutom nödvändig för att man skall kunna granska förfarandet i efterskott. Man kan inte på ett tillförlitligt sätt utreda huruvida det funnits lagenliga grunder för en tullkontrollåtgärd om det inte förs protokoll över tullkontrollerna. I det fall då en klagandes resgods hade granskats borde man också enligt tullens egna anvisningar ha upprättat ett protokoll över granskningen, eftersom granskningen av resgods hör till de kontroller som riktar sig mot en person.

Vidtagandet av tullkontrollåtgärder skall alltid grunda sig på en helhetsbedömning av det aktuella fallet. I det fall då kontrollen grundar sig på uppgifter som gäller en persons tidigare förfarande innebär detta t.ex. att man skall ta hänsyn till av vilken art och hur allvarligt det tidigare förfarandet varit, huruvida det upprepats samt hur lång tid som förlutit efter det (3187/4/04*).

4.8 UTLÄNNINGSÄRENDEN

Som utlänningsärenden betraktas i första hand ärenden som hör samman med utlänningslagen och medborgarskapslagen. Inom detta sakområde riktar sig klagomålen oftast mot tillstånds- och remissmyndigheter, framför allt mot inrikesministeriet, Utlänningsverket, polisen, utrikesministeriet och Finlands beskickningar i utlandet samt mot gränsbevakningsväsendet. Alla ärenden som på något sätt berör andra än finska medborgare statistikförs emellertid inte som utlänningsärenden. Utlänningsärendena avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Jukka Lindstedt*. Justitieombudsmannasekreterare *Jari Pirjola* fungerade som huvudföredragande inom detta sakområde.

4.8.1 VERKSAMHETS- BETINGELSERNA

Vid utgången av verksamhetsåret bodde det ca 120 000 utlänningar i Finland, vilket endast motsvarar ca 2 % av hela befolkningen. Därutöver finns det i Finland drygt 20 000 flyktingar och utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller av humanitära skäl. Antalet asylsökande har också varit litet i Finland jämfört med andra EU-länder. Under verksamhetsåret ansökte 2 316 personer om asyl i Finland. Detta är betydligt färre än år 2005, då det fanns över 3 500 asylsökande.

Asyl beviljades 38 sökande. Upphållstillstånd på grund av skyddsbehov beviljades 86 sökande och 198 sökande beviljades uppehållstillstånd av andra orsaker. Tillfälligt uppehållstillstånd beviljades 316 sökande. Till denna grupp hör sådana personer som inte har kunnat beviljas uppehållstillstånd med hänvisning till att de varit i behov av internationellt skydd, men som av tekniska skäl inte har kunnat avlägsnas ur landet. För 1 421 sökandes del förkastades ansökningarna. Den genomsnittliga behandlingstiden för asylansökningar som behandlades enligt det normala förfarandet var 212 dygn. För asylansökningar som behandlades enligt det påskyndade förfarandet var den genomsnittliga behandlingstiden 63 dygn.

Finland tar också emot flyktingar inom ramen för den flyktingkvot som årligen fastställs av riksdagen. Under verksamhetsåret var flyktingkvoten 750.

4.8.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret avgjorde JO 65 utlänningsärenden. I klagomålen riktades ofta kritik mot de långa behandlingstiderna för tillståndsansökningar och mot myndigheternas beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd eller visum. JO kan emellertid inte vidta åtgärder i ärenden som gäller t.ex. negativa visumbeslut. Laglighetsövervakaren kan i allmänhet inte heller befatta sig med lagakraftvunna avgöranden som gäller asyl eller uppehållstillstånd. JO har dock tagit ställning till en del frågor i anslutning till behandlingen av ansökningar om visum och uppehållstillstånd. Dessutom har JO i vissa fall utrett grunderna för negativa visumbeslut.

I ett fall ansåg BJO att det hade förekommit ogrundat dröjsmål vid Utlänningsverkets behandling av ett medborgarskapsärende som hade återförvisats från högsta förvaltningsdomstolen (301/4/05*). I ett annat klagomål riktades bl.a. kritik mot den diskussion som hade förts mellan en polisman och maken till en person som skulle avvisas. BJO konstaterade att polisen i alla situationer skall uppträda sakligt och opartiskt och inte vid skötseln av tjänsteuppgifter ta ställning till personliga frågor som gäller ingåendet av äktenskap (3114/4/05).

4.8.3 INSPEKTIONER

BJO inspekterade förra året förvarsenheten vid Krämerstskogs mottagningscentral, polisinrättningen i Åbo härad och mottagningscentralen i Åbo. Vid inspektionen av förvarsenheten vid Krämerstskogs mottagningscentral gjorde han sig förtrogen med enhetens verksamhet och undersökte hur rättsskyddet för asylsökande som placerats i förvarsenheten tillgodoses. BJO hade inget att anmärka när det gällde enhetens verksamhetsprinciper eller dess verksamhet i det stora hela. Han fäste dock vikt vid vissa juridiska frågor i samband med enhetens verksamhet.

Vid inspektionen av polisnärheten i Åbo härad granskade BJO de utlänningsärenden som sköts vid polisnärheten. Till polisnärhetens arbetsuppgifter hör bl.a. att ta asylsökande i förvar, utföra asylutredningar, återkalla asylsökningar och avlägsna utlänningsur landet. Vid inspektionen av Åbo mottagningscentral fick BJO information om centralens arbetsuppgifter och om den konkreta verksamheten i samband med mottagandet av asylsökande.

4.8.4 AVGÖRANDEN

Ett barn avvisades ur landet i strid med lag

BJO klandrade Utlänningsverket (UVI) för dess lagstridiga beslut om att avvisa ett barn som fötts i Finland, trots att barnet hade rätt att få finskt medborgarskap. Enligt den medborgarskapslag som var gällande vid den aktuella tidpunkten förvärvade barnet finskt medborgarskap vid födelsen om barnet hade fötts i Finland och inte vid födelsen fått någon främmande stats medborgarskap. Barnets föräldrar var statslösa.

Då avvisningsbeslutet fattades kände UVI till att barnet var statslöst vid sin födelse. UVI utredde dock inte saken närmare och denna information hade inte heller påverkat avvisningsbeslutet. Efter att UVI hade upptäckt sitt misstag räckte det oskäligt länge för UVI att utreda barnets medborgarskap, nämligen ett år och åtta månader. Till slut beslutade UVI att barnet och barnets mor inte skulle avvisas, men beslutet om avvisning av barnets far och syster verkställdes. Familjens far anförde klagomål över ärendets behandling hos JO.

BJO ansåg att UVI hade begått ett allvarligt fel. Felet kan ha orsakats av att UVI:s tjänstemän inte kände till medborgarskapslagens bestämmelser. Tjänstemännen vid UVI skall emellertid känna till och vid behov utreda innehållet i den centrala lagstiftning som hör samman med UVI:s verksamhetsområde. BJO ansåg dock inte att det fanns behov av att väcka tjänsteåtal mot någon särskild tjänsteman, utan han gav UVI en anmärkning på grund av det lagstridiga förfarandet.

Vid bedömningen av hur klandervärt UVI:s förfarande hade varit tog BJO hänsyn till att det felaktiga förfarandet också hade inverkat på klagandens familjemedlemmars rätt att vistas i Finland. Barnets far och syster som hade avisats ur landet beviljades sedermera permanent uppehållstillstånd i Finland. UVI:s beslut om att avvisa barnet hade också överklagats hos Helsingfors förvaltningsdomstol, som hade förkastat besvären.

BJO Jukka Lindstedts beslut 23.1.2006,
dnr 1977/4/04*, föredragande Jari Pirjola

Avvisningen av en grupp georgier

JO undersökte om myndigheterna hade agerat korrekt då de under vårvintern 2005 hade avvisat en grupp georgiska kvinnor från Finland. JO tog dock inte ställning till huruvida grunderna för avvisningen hade varit lagenliga, eftersom ärendet ännu var under behandling vid Kouvola förvaltningsdomstol.

Med anledning av Suomi-Georgia-seura rf:s klagomål, gränsbevakningsväsendets utredningsbegäran och de påståenden som presenterats i massmedierna beslutade JO undersöka huruvida myndigheterna hade agerat korrekt i detta ärende. I klagomålet påstods det att de finska myndigheterna hade uppträtt nedlåtande mot gruppen samt att myndigheternas informationsförmedling hade varit osaklig och fått kvinnorna att känna sig förnedrade. Gränsbevakningsväsendet bad å sin sida JO utreda huruvida de tjänstemän som deltagit i beredningen av avvisningen hade gjort sig skyldiga till sådant osakligt beteende som det hade rapporterats om i massmedierna.

I samband med undersökningen av ärendet inhämtade JO utredningar av inrikesministeriet och Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion. En inspektör vid JO:s kansli intervjuade dessutom personalen och tolkarna vid mottagningscentralen. Det uppdragades inte att de myndigheter eller tjänstemän som hade varit i beröring med den georgiska gruppen skulle ha behandlat gruppen eller dess medlemmar omänskligt, förnedrande eller på ett sådant sätt som kränker människovärdet. Däremot kom det fram att kvinnorna var besvikna över att resan hade avbrutits.

I massmedierna hade det rapporterats att en diabetes-sjuk kvinna hade förhörts i nio timmar, men enligt förhørsprotokollet hade förhöret bara räckt tre timmar. Enligt tolken hade atmosfären vid förhöret varit god och förhørsledaren saklig. Då det kom fram att kvinnan led av diabetes hade man erbjudit henne mat och dryck. I massmedierna hade det också rapporterats att anställda vid gränsbevakningsväsendet hade gått till handgripligheter mot kvinnorna och dragit en kvinna i håret.

Enligt utredningen hade man under ett samtal blivit tvungen att ta ett grepp om handlederna på en kvinna som betedde sig hysteriskt och leda henne bort för att lugna ner sig. I detta sammanhang avlägsnade man ett 15 centimeter långt hårspänne ur hennes hår, för att hon inte skulle skada sig själv eller andra. Det fanns inte heller här någon anledning att misstänka att förfarandet hade varit felaktigt eller lagstridigt.

De utredningar JO erhållit samt de rapporter, tidningsartiklar och underrättelser hon haft tillgång till innehöll inte någon sådan dokumentation som skulle ha stött påståendena om att Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion skulle ha agerat osakligt vid informationsförmedlingen. I gränsbevakningsväsendets meddelanden hade man talat om illegal invandring och man hade förhållit sig till kvinnorna som eventuella offer för människohandel. I meddelandena hade det inte framförts några misstankar om prostitution. Enligt JO var det möjligt att rekvisitet för människohandel, som kvinnorna misstänktes ha fallit offer för, hade gett upphov till en föreställning om att kvinnorna kunde ha tvingats till prostitution.

JO konstaterade generellt sett att myndigheterna inom ramen för sin informationsförmedling i mån av möjlighet skall tillbakavisa sådana uppenbart felaktiga uppgifter som framförts i offentligheten. Hon betonade också att man skall iaktta särskild försiktighet och fin känslighet då man informerar om tilldragelser som lätt kan ge upphov till missförstånd och stämpling av människor.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 19.6.2006,
dnr 1020/4/05*, föredragande Jari Pirjola

4.9 SOCIALVÅRD

Socialvårdsärendena hörde under året till JO *Riitta-Leena Paunio*. Huvudföredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare *Aila Linnakangas*.

4.9.1 ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Det nationella projektet för utveckling av den sociala sektorn fortsatte år 2006. I början av året trädde en lag om stöd för närståendevård i kraft. Enligt lagen höjdes bl.a. minimiarvodet till närståendevårdare. Bestämmelserna om innehållet i avtal om närståendevård och om avtalets giltighetstid preciserades. Till lagen överfördes samtidigt de bestämmelser om vård- och serviceplan och vårdares ledigheter samt de övriga bestämmelser om vårdbehövandes och vårdares rättigheter och skyldigheter som tidigare ingick i en förordning.

Genom en ändring som trädde i kraft 1.3.2006 fogades till socialvårdslagen en bestämmelse om "omsorgsgaranti". Enligt bestämmelsen har personer som fyllt 80 år och får vårdbidrag för pensionstagare rätt att i brådskande fall få sitt behov av socialservice bedömt utan dröjsmål och i andra fall senast den sjunde vardagen efter att ha kontaktat den kommunala myndigheten.

Boendeutgifternas självriskandel på 7 % slopades 1.9.2006 i samband med beräkning av utkomststöd. Statsandelssystemet för utkomststödet ändrades 1.1.2006 i samband med reformen av arbetsmarknadsstödet. I det sammanhanget indelades utkomststödet i grundläggande utkomststöd, kompletterande utkomststöd och förebyggande utkomststöd. Det grundläggande utkomststödet avskildes från social- och hälsovårdens statsandelssystem, varefter kommunen och staten deltar i finansieringen av systemet med lika stora andelar. Kommunerna får fortfarande statsandel för det kompletterande och förebyggande stödet genom social- och hälsovårdens statsandelssystem. Förutsättningarna för utkomststöd är oförändrade.

I början av år 2006 förnyades statsandelssystemet för social- och hälsovården också i andra avseenden. En ny grund för beaktande av kommunernas kostnader för bl.a. gravt handikappade (handikappkoefficient) infördes och det på de faktiska kostnaderna för barnskyddet baserade systemet för kostnadsutjämning ersattes med en ny uträkningsgrund som anger behovet av barnskydd (barnskyddskoefficient).

Hösten 2006 behandlade riksdagen en kommun- och servicestrukturreform som innebar att ramarna för lagstiftningen drogs upp riktlinjerna och fastställdes. Lagen om en kommun- och servicestrukturreform och därtill anslutna lagar trädde i kraft 23.2.2007.

Statsrådet gav under verksamhetsåret en redogörelse för handikappolitiken till riksdagen. Redogörelsen innehåller en bedömning av den nuvarande handikappolitiken och dess utmaningar samt förslag till avgöranden och reformer.

Vissa ändringar i handikappservicelagen trädde i kraft 1.1.2007 efter att riksdagen godkänt dem. Ändringen innebar bl.a. att minimiantalet tolkningstimmar för hörsel- och synskadade ökades från 240 till 360 timmar och för andra gravt handikappade från 120 till 180 timmar under ett kalenderår. Dessutom utökades kommunernas skyldighet att ordna dagverksamhet i syfte att göra det möjligt för handikappade att klara sig självständigt. Detta gäller också andra gravt handikappade personer än dem som är berättigade till specialomsorger för utvecklingsstörda. Till lagen om barndagvård fogades i syfte att förbättra barnens ställning inom dagvården en bestämmelse som trädde i kraft 1.1.2007. Bestämmelsen innebär att kommunen skall ha tillgång till en specialbarnträdgårdslärares tjänster i den utsträckning som motsvarar behovet inom barndagvården.

I förordningen om barndagvård förtydligades bestämmelsen om undantag från dimensioneringen av daghemspersonal. Enligt en ändring i förordningen som trädde i kraft 1.8.2007 kan undantag från personaldimensioneringen göras endast så att det annat än kortvarigt inte vårdas fler barn samtidigt än vad det totala relationstalet förutsätter. Enligt den tidigare ordalydelsen kunde undantag göras så att det fortlöpande inte vårdades fler barn samtidigt än vad det totala relations-

talet förutsatte. JO konstaterade redan i ett avgörande 2004 att dagvårdsförordningens bestämmelser om relationstalet mellan barn och personal i vård- och uppfostningsuppgifter och i synnerhet bestämmelserna om förutsättningarna för undantag från relationstalet inte är entydiga. Hon gjorde då en framställning till statsrådet om precisering av lagstiftningen.

Barnskyddslagen reviderades under året genom en precisering av bestämmelserna om begränsning av kontakterna mellan omhändertagna barn och närstående personer samt genom precisering av bestämmelserna om begränsning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna för barn som bor på institutioner. Dessa bestämmelser trädde i kraft 1.11.2006. Hösten 2006 behandlade riksdagen också en totalrevidering av barnskyddslagen. En närmare redogörelse för dessa reformer ingår i avsnittet om barns rättigheter s. 171.

4.9.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Enligt grundlagens 19 § 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. Så gott som varje människa behöver socialvårdstjänster i något skede av sitt liv.

Den största gruppen av klagomål inom socialvården gällde liksom tidigare år utkomststöd, barnskydd och service för handikappade. Barnskyddsklagomålen gällde bl.a. förfarandet vid omhändertagande, upprättande av vårdplaner samt kontakterna mellan barn och deras föräldrar och andra närstående. Barnskyddet behandlas närmare i avsnittet om barns rättigheter s. 172. Under året inkom ett tiotal klagomål som gällde stöd för närståendevård. Endast ett fåtal klagomål gällde övriga socialvårdsformer, såsom dagvård, underhållstrygghet, hemservice och boendetjänster samt anstaltsservice.

4.9.3 UTKOMSTSTÖD

Under verksamhetsåret anfördes klagomål framför allt över de långa behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd. Klagandena ansåg också att det på grund av alla de bilagor och utredningar som krävdes var komplicerat att ansöka om utkomststöd. Liksom tidigare år uttrycktes i flera klagomål missnöje över att för läkemedelsuppgifter inte beviljades betalningsförbindelser till apotek, utan att utgifterna ersattes i efterhand mot kvitto.

I lagen om utkomststöd föreskrivs inte närmare om förfarandet vid utbetalning av stöd. Stöd kan beviljas också i efterskott mot kvitto. I så fall skall socialmyndigheten emellertid förvissa sig om att klienten faktiskt har pengar att betala utgifterna med, i väntan på stödet. Klienten skall också ges rätt att få ärendet om sättet för utbetalningen för utkomststöd behandlat av den kommunala myndigheten, antingen i samband med stödbeslutet eller senare genom ett särskilt beslut om betalningssättet.

Utkomststödet är en förmån som förutsätter individuell behovsprövning. JO kan inte ingripa i sådana fall då myndigheterna har hållit sig inom ramen för sin lagstadgade prövningsrätt. I sina avgöranden i ärenden som gäller utkomststöd har JO sålunda framhållit möjligheten att överklaga besluten.

Behandlingstiderna

Enligt lagen om utkomststöd skall utkomststödsärenden i kommunen behandlas utan dröjsmål. Lagen anger inte närmare vad som avses med "utan dröjsmål". I lagens förarbeten ansågs emellertid att utkomststödsärenden skall tas upp till behandling inom riktiden en vecka. JO anser att "utan dröjsmål" innebär att en ansökan skall tas upp till behandling inom högst en vecka, med motiveringen utkomststödet är en viktig ekonomisk förmån som tryggar rätten till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som avses i grundlagen. När det för beslutsfattandet inte krävs tilläggsutredningar är utgångspunkten den att en ansökan både skall tas upp till behandling och även avgöras inom

en vecka. Om det krävs tilläggsutredningar innan beslutet kan fattas skall tilläggsutredningarna begäras eller skaffas inom en vecka och beslutet fattas omedelbart efter att utredningarna kommit in. Också verkställigheten av beslutet, dvs. utfbetalningen av stödet skall ske utan dröjsmål.

Det är emellertid inte fråga om någon sådan i lagen angiven tidsfrist vars överskridande innebär att myndigheterna entydigt kan konstateras ha handlat lagstridigt. Det är fråga om utgångspunkten för bedömning av begreppet "utan dröjsmål" i det enskilda fallet. En ansökan skall behandlas på ett sådant sätt att ingen blir utan sådant oundgängligt stöd som han eller hon behöver. I brådskande fall kan "utan dröjsmål" sålunda förutsätta att en ansökan behandlas omedelbart. Socialmyndigheterna har i enskilda fall prövningsrätt när det gäller att bedöma hur brådskande behovet av utkomststöd är.

JO har inte ansett det vara motiverat att ingripa i behandlingstiden t.ex. i sådana fall då det har tryggats att en sökande som under en längre tid varit i behov av utkomststöd fortsättningsvis får stöd utan avbrott och stödet har stått till sökandens förfogande i början av månaden. När det är fråga om att på nytt behandla en ansökan som gäller samma ärende behöver behandlingen inte heller ske lika snabbt som när det är fråga om en helt ny ansökan (2199/4/04*). En ansökan som gällde förebyggande utkomststöd skulle emellertid enligt JO behandlas inom riktiden, dvs. en vecka (248/4/05).

Ett tiotal av JO:s avgöranden gällde Helsingfors socialverks dröjsmål. Verket uppgav att de allt längre behandlingstiderna i början av år 2005 hade samband med vissa problem i initialskedet av socialverkets organisationsreform som genomfördes i början av året. De långa behandlingstiderna för ansökningar sommaren 2006 berodde enligt verket närmast på personalens semestrar och sjukledigheter. JO betonade (bl.a. 1191/4/05*) att kommunerna också i samband med organisationsreformer måste trygga behandlingen av ansökningar om utkomststöd så att de kan ske utan dröjsmål. Personalens semestrar och sjukledigheter är inte en godtagbar grund för dröjsmål med behandlingen av ansökningar utan kommunen måste på förhand bereda sig på semestrar och ledigheter genom

tillräckliga vikarie- och andra arrangemang. Enligt socialverket hade behandlingstiderna för ansökningarna om utkomststöd sedermera kunnat förkortas så att de i genomsnitt i hela Helsingfors i slutet av oktober 2006 var i medeltal 6 dagar. Saken hade sålunda rättats till (3966/4/05).

JO har tidigare i flera avgöranden konstaterat att behandlingen av ansökningar om utkomststöd i Esbo stad dragit längre ut på tiden än lagen tillåter och bad därför social- och hälsovårdsnämnden utreda vilka åtgärder den vidtagit i saken. Social- och hälsovårdsnämnden uppgav att orsaken till att behandlingstiderna åter blev längre 2005 huvudsakligen var problem med klientdatasystemen och att problemen uttryckligen berodde på stadens avtalspart. I syfte att förkorta behandlingstiderna för ärendena har man utökat personalen och omorganiserat arbetsuppgifterna. Hösten 2006 var behandlingstiden för ansökningar om utkomststöd 5 arbetsdagar inom tre distrikt. Inom två distrikt var behandlingstiden fortfarande 12 arbetsdagar men också i dessa fortsatte arbetet med att förkorta behandlingstiderna. JO konstaterade i sitt svar till social- och hälsovårdsnämnden att kommunens resurser måste inriktas på ett sådant sätt att de som ansöker om utkomststöd får den hjälp de behöver i tid. Utkomststödsärenden skall behandlas utan dröjsmål också om det uppstår problem med datasystemen (3498/2/04*).

Enligt en utredning från Uleåborgs stad hade behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd kunnat förkortas i början av år 2006 men de hade åter blivit längre sommaren 2006. JO gav Uleåborgs stads social- och hälsovårdsväsande en anmärkning med anledning av att behandlingen av en ansökan i ett fall sommaren 2006 hade tagit närmare 1,5 månader i anspråk (2688/4/06*). Eftersom behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd i Uleåborgs stad länsstyrelsen med anledning av ett klagomål hade inlett en undersökning av, ankom det på länsstyrelsen att följa upp ärendet.

Också rättelseyrkanden som gäller tjänsteinnehavares beslut om utkomststöd skall behandlas utan dröjsmål. JO konstaterade att behandlingen av rättelseyrkanden hos Esbo social- och hälsovårdsnämnds grundtrygghetsavdelning tagit oskäligt lång tid i anspråk, i ett fall

våren 2005 hela 9 månader. Enligt en uppgift från social- och hälsovårdsväsendet behandlades rättelseyrkanden då i regel vid grundtrygghetsavdelningens följande sammanträde, dvs. inom ca en månad. Saken hade sålunda rättats till (41/4/05).

JO konstaterade i ett fall att behandlingen av ett rättelseyrkande med anledning av ett beslut om utkomststöd vid Vanda social- och hälsovårdsnämnds sektion tagit 4,5 månader i anspråk år 2005. Hon ansåg att också detta var en alltför lång tid. Enligt social- och hälsovårdsverkets meddelande hade behandlingstiden för rättelseyrkanden sedermera förkortats till 3–4 veckor (3966/4/05). Däremot ansåg JO att behandlingstiden 2 månader vid Helsingfors socialnämnds sektion inte var alltför lång (2734/4/06).

Förvaltningsdomstolens beslut om utkomststöd skall också verkställas utan dröjsmål. Förvaltningsdomstolen hade upphävt ett beslut av grundtrygghetsnämnden i Kiikoinen om utkomststöd, som hade beviljats en klagande för bostadsutgifter och återförvisat ärendet till nämnden. Av motiveringen till förvaltningsdomstolens beslut framgick det belopp som skulle beaktas som klagandens bostadsutgifter.

Ärendet behandlades på nytt i nämnden drygt 3 månader efter förvaltningsdomstolens beslut. Efter att beslutet inkommit till grundtrygghetsnämnden började socialsekreteraren förbereda en ny behandling av ärendet. Socialsekreteraren hade som tilläggsutredning från skattebyrån inhämtat bl.a. uppgifter om de hyresinkomster som hyresvärden deklarerat. Eftersom dessa uppgifter inte stämde överens med klagandens uppgifter om betalda hyror, befullmäktigade grundtrygghetsnämnden socialsekreteraren att skaffa uppgifter om klagandens bankkonto.

Verkställigheten av förvaltningsdomstolens beslut förutsatte enligt JO inga tilläggsutredningar eftersom förvaltningsdomstolen i sitt beslut klart hade tagit ställning till klagandens rätt att få utkomststöd för de boendeutgifter som han uppgivit. Det rätta förfarandet skulle enligt JO ha varit att utan dröjsmål betala utkomststöd i enlighet med förvaltningsdomstolens beslut. Om grundtrygghetsnämnden misstänkte att beslutet baserats på uppsåtliga lämnade vilseledande uppgifter eller på uppsåtligt åsidosättande av den

anmälningsskyldighet som föreskrivs i 17 § i lagen om utkomststöd, hade grundtrygghetsnämnden särskilt kunnat utreda tillförlitligheten av de uppgifter som klienten lämnat och vid behov återkrävt utkomststödet genom en ansökan till förvaltningsdomstolen (1514/4/04*).

Studerandes rätt till utkomststöd

En studerande har samma rätt till utkomststöd som alla andra, om studeranden inte får sin utkomst på något av de sätt som nämns i lagen om utkomststöd. Föräldrar är enligt lagen om utkomststöd inte skyldiga att underhålla sina barn efter att de uppnått myndig ålder. Lagen om underhåll för barn utgår å andra sidan från att föräldrarna svarar för sina myndiga studerande barns utbildningskostnader om detta är skäligt. Vanligen brukar föräldrarna efter förmåga hjälpa sina studerande barn, i synnerhet om de nyligen uppnått myndig ålder. Enligt studiestödsbestämmelserna kan en studiestödsansökan av en studerande som fyllt 18 år i vissa fall avslås med hänvisning till föräldrarnas inkomster. Enligt lagen om utkomststöd är föräldrarna emellertid inte underhållsskyldiga gentemot sina barn som uppnått myndig ålder ens i det fall att ett studerande barns ansökan om studiestöd har avslagits med hänvisning till föräldrarnas inkomster.

Utkomststödet är ett ekonomiskt stöd som kommer i sista hand. Innan studiestöd beviljas måste man förvisa sig om att sökanden inte har andra möjligheter att trygga sin utkomst. JO anser att socialmyndigheterna har rätt att fråga en studerande som ansöker om utkomststöd om denne får pengar av sina föräldrar och vid behov kan socialmyndigheterna be studeranden visa upp t.ex. kontoutdrag för en tillräckligt lång tid. Sökanden är emellertid inte skyldig att för sin egen ansökan om utkomststöd visa upp en utredning om sina föräldrars ekonomiska förhållanden. Om man på basis av en studerandes förhållanden kan dra den slutsatsen att studeranden får sin utkomst t.ex. av sina föräldrar kan studerandens ansökan avslås på denna grund.

I Kajana stads anvisningar för utkomststöd konstaterades att en 18–20-årig studerandes föräldrar är primärt ansvariga för sitt barns utbildning och underhåll också

efter att barnet fyllt 18 år. Detta grundade sig enligt socialväsandets åsikt på 3 § 2 mom. i lagen om underhåll för barn. Föräldrarna förutsattes därför utreda sin underhållsförmåga samt lämna detaljerade inkomst- och förmögenhetssuppgifter. Dessa registrerades i socialvårdens datasystem.

Enligt JO kunde staden inte på detta sätt be alla 18–20-åriga studerandes föräldrar utreda sina inkomster och tillgångar. Hon ansåg att ett sådant förfarande stred mot grundlagens bestämmelse om skydd för privatlivet. Att registrerar uppgifter om föräldrarna utan deras uttryckliga samtycke ansåg JO bl.a. strida mot den av personuppgiftslagen framgående principen om att de personuppgifter som behandlas skall vara relevanta (1679/4/04).

Samkommunen för landskapet Kajanaland meddelade sedermera att man vid Kajana socialservicecentral ändrat anvisningarna om utkomststöd så att 18–20-åriga studerande ombads att utöver andra inkomster uppgge också eventuellt ekonomiskt stöd från föräldrarna. Vid bedömningen av en studerandes rätt till utkomststöd skall ett sådant stöd beaktas till det belopp som studeranden uppgivit. Myndiga studerandes föräldrar ombeds inte längre inkomma med utredningar om sina inkomster och sin förmögenhet.

Sänkning av utkomststödet grunddel

Enligt lagen om utkomststöd är var och en skyldig att enligt bästa förmåga dra försorg om sitt eget uppehälle. Förvärvsarbete och ersättning utkomstskydd vid arbetslöshet är primära i förhållande till utkomststödet. I 10 § i lagen om utkomststöd föreskrivs om följden av att en person utan grundad anledning vägrar ta emot erbjudet arbete eller en arbetskraftspolitisk åtgärd eller vidta andra sådana åtgärder som nämns i paragrafen. Enligt lagrummet kan följden vara att grunddelens belopp sänks, men inte att utkomststöd helt förvägras.

JO ansåg att socialmyndigheterna i Lempäälä kommun hade handlat lagstridigt då de beslutat avslå klagandens ansökan om utkomststöd på den grunden

att klaganden hade haft möjlighet att med arbetsmarknadsstöd arbeta som praktikant vid ett aktivitetssentrum eller delta i rehabiliterande arbetsverksamhet. Klagandens ansökan kunde inte avslås utan att det gjorts en bedömning av om hans rätt till den oundgängliga inkomst som ett människovärdigt liv förutsatte hade tryggats. Klagandens rätt till utkomststöd borde ha avgjorts på basis av hans ekonomiska förhållanden vid den tidpunkt då han ansökte om utkomststöd. Denna uppfattning stöddes också av högsta förvaltningsdomstolens praxis, som JO hänvisade till i sitt beslut (682/4/05*).

Utkomststöd beviljas också för sådan oundgänglig försörjning som skall tryggas enligt grundlagen. En lagtolkning som beaktar de grundläggande rättigheterna innebär att förutsättningarna för sänkning av grunddelen tolkas snävt, i enlighet med ordalydelsen i lagen om utkomststöd. JO anser att utkomststödet grunddel inte får sänkas enbart på den grunden att en person har förlorat sin rätt till utkomstskydd för arbetslösa, utan att förutsättningarna för en sådan sänkning måste bedömas i det enskilda fallet, i enlighet med lagen om utkomststöd. Socialmyndigheterna är skyldiga att påvisa att sökanden vägrat eller faktiskt försummat sina skyldigheter samt att övriga förutsättningar för sänkning av grunddelen är för handen.

En socialarbetare i Leppävirta kommun hade genom sina beslut två månader i sänder sänkt utkomststödet grunddel för en klagande, från april 2000 till oktober 2002. JO ansåg att i besluten om utkomststöd inte på det sätt som förutsätts i 10 § i lagen om utkomststöd hade angivits på vilket sätt klaganden innan grunddelen sänktes hade uppmanats förfara i sitt sysselsättningsärende. I besluten hade inte heller angivits vilken i lagrummet avsedd vägran eller försummelse det varit fråga om i de olika fallen.

Som motivering till ett beslut om utkomststöd räckte enligt JO inte enbart en uppgift om att klaganden enligt Leppävirta arbetskraftskommissions utlåtande i april 2000 inte hade rätt till arbetsmarknadsstöd räknat från april 2000, med motiveringen att han vägrat ta emot arbete eller arbetskraftspolitisk utbildning, innan han varit i arbete eller utbildning tre månader. Klagandens makas grunddel hade sänkts ännu för januari 2001, trots att hon i början av januari börjat i ett arbe-

te som kommunen ordnat för henne. JO ansåg att sådana förutsättningar för sänkning av grunddelen som avses i lagen om utkomststöd inte längre i januari fanns för makans vidkommande (149/4/04 s. 149).

Motivering av beslut

Beslut om utkomststöd skall motiveras på vederbörligt sätt och tillräckligt utförligt med beaktande av bestämmelser i lagen om utkomststöd. Av beslutet skall klart framgå hur ärendena har avgjorts.

JO anser att en till beslutet fogad uträkning, varav framgår vilka inkomster och utgifter som har påverkat utkomststödet storlek, i vanliga fall räcker för att visa hur ärendet har avgjorts. I det fall som beskrivs ovan (149/4/04) hade utkomststödet grunddel i de beslut som fattades åren 2000–2002 en månad sänkts med 40 % och andra månader med 20 %. Sänkningen med 40 % framgick av den uträkning som bifogats beslutet, men inte av själva beslutet. En sänkning av utkomststödet grunddel, i synnerhet om sänkningen är så stor som 40 %, är emellertid alltid ett exceptionellt förfarande som regleras genom särskilda bestämmelser. Enligt JO måste därför sänkningsprocenten framgå av själva beslutet och inte enbart av en uträkning som bifogats beslutet.

I en uträkning som gjorts av en tjänsteinnehavare i Joensuu stad hade klagandens arbetsmarknadsstöd beaktats i utkomststödet så att det periodiserats i 21,5 dagars betalningsposter. I beslutet konstaterades att periodiseringen av arbetsmarknadsstödet baserades på högsta förvaltningsdomstolens beslut. Av beslutet borde enligt JO dessutom ha framgått vilka bestämmelser i lagen om utkomststöd som tillämpats (2532/4/04).

En god förvaltning och klientens rättssäkerhet förutsätter att det klart framgår av en handling om det är fråga om ett överklagbart bindande beslut eller om ett principbeslut eller en plan som styr senare beslutsfattande. En socialarbetare vid Helsingfors socialverk konstaterade i en handling som var rubricerad som ett beslut att om klienten vägrar uppsöka servicecentralen för arbetskraft så kommer grunddelen i hans utkomststöd

att sänkas med 20 %. Klaganden framställde ett rättelseyrkande till avdelningen. Direktören för socialcentralen ansåg att det inte var fråga om ett överklagbart beslut utan om socialarbetarens plan som var avsedd att styra beslutsfattandet och som förmånshandläggaren senare skulle lägga till grund för beslut som gällde klienten. Ärendet överfördes därför inte till sektionen för behandling utan socialcentralens direktör svarade klienten med ett brev.

JO konstaterade att ett ärende inte blir materiellt oavhängigt som ett rättelseyrkande enbart på den grunden att sökanden själv anser att det skall behandlas som ett rättelseyrkande. Sökandens rättssäkerhet förutsätter emellertid att ärenden som är det minsta tolkbara behandlas som rättelseyrkanden. I det aktuella fallet var JO av samma åsikt som socialverket i det avseendet att det inte var fråga om ett bindande beslut som innehöll ett avgörande i sak och som sektionen borde ha behandlat som ett rättelseyrkande. Det var emellertid mycket svårt att förstå den rättsliga karaktären av socialarbetarens styrande beslut eller plan, eftersom beslutet var utformat på samma sätt och skrivet på samma beslutsblankett som ett bindande beslut (390/4/05). Helsingfors socialverk meddelade senare att det instruerat sina tjänsteinnehavare så att planer som skall styra förmånsbehandlingen registreras i datasystemet som promemorior och inte på beslutsblanketter.

Styrning och rådgivning

I sådana fall då utkomststöd beviljas som en betalningsförbindelse, t.ex. för flyttnings- och lagringskostnader, kan det senare uppkomma oklarheter som gäller ansvars- och ersättningsfrågor mellan kommunen, klienten och den företagare som fått betalningsförbindelsen. Klienten borde därför redan när stödet beviljas informeras om ansvarsfrågorna (2251/4/05).

En tjänsteinnehavare vid Uleåborgs stad hade i ett utkomststödsärende gjort en uträkning och i denna som klagandens inkomst antecknat också insättningar som framgick av ett bankkontoutdrag. Klaganden uppgav att insättningarna härrörde från löneinkomster som han tidigare lyft från kontot och som han varit tvungen

att åter sätta in på sitt konto för betalning av hyra och andra räkningar. Klaganden berättade att han inte visste hur han skulle ha kunnat utreda att dessa "kontantinsättningar" i själva verket var pengar som han tidigare lyft från sitt konto.

JO konstaterade att det inte är möjligt att helt tillförlitligt utreda en sådan sak. Därför ansåg JO att förfarandet inte stred mot förvaltningslagens bestämmelser om utredningsskyldighet, trots att klaganden inte hade fått några närmare anvisningar om vilken utredning som borde ha lagts fram i ärendet. JO ansåg däremot att det hade varit skäl att instruera sökanden att undvika ett förfarande som kunde leda till att hans inkomster beaktades två gånger och sålunda till ett för honom oförmånligt slutresultat (2116/4/05).

Klaganden hade i december till Helsingfors socialverk lämnat in en ansökan om att få en betalningsförbindelse för kostnaderna för privat tandläkarvård. En socialarbetare fattade i januari ett beslut enligt vilket klaganden beviljades utkomststöd för kostnader för offentlig hälsovård. Dessutom meddelades i beslutet att för klagaren hade reserverats tid hos socialarbetaren i februari, då det var meningen att behandla klagandens ansökan om utkomststöd. JO konstaterade att socialservicebyrån var skyldig att utreda om det i klagandens fall fanns förutsättningar för att betala ersättning för privat tandläkarvård. Socialarbetaren hade kunnat utreda saken genom att reservera en tid för samtal med klaganden. Det var emellertid fel att reservera tid för klaganden först i februari eftersom klagandens behov av tandvård, enligt vad han uppgav, var brådskande. Klaganden borde också ha upplysts om att avsikten med den reserverade mottagningstiden var utreda frågan om ersättning för privat tandvård (1796/4/04). Avgörandet hänförde sig till en tid då Helsingfors stads hälsovård inte kunde ordna lagstadgad tandvård för alla som var berättigade till sådan.

4.9.4 HANDIKAPPSERVICE

Liksom tidigare år gällde flera klagomål handikappades rörelsemöjligheter, dvs. färdtjänst för gravt handikappade, avgifterna för färdtjänsten samt anslagsbundna bidrag för anskaffning av bil och extrautrustning av olika slag.

Det förefaller som om klagomålen som gäller färdtjänst ökar i antal då kommunen har ändrat reglerna transport- eller betalningssystemen. I sina svar på dessa klagomål har JO framhållit att kommunen inte har någon lagstadgad skyldighet att ordna färdtjänsten för gravt handikappade enbart som individuella transporter. Kommunen kan ordna färdtjänsten t.ex. som samtransporter genom att utnyttja servicelinjer eller anlita samordningscentralen för resorna. Det sätt på vilket färdtjänsten ordnas får emellertid inte *de facto* hindra eller begränsa klienternas möjligheter att utnyttja sin rätt till färdtjänst med lämpligt fordon. Utgångspunkten för färdtjänsten bör vara klienternas individuella behov och förutsättningar.

I ett par klagomål framfördes misstanken att de uppgifter som färdtjänstcentralen begärde äventyrade kundernas personliga integritet. JO konstaterade emellertid att operatören, t.ex. färdtjänstcentralen, behöver vissa uppgifter om kunderna för att kunna betjäna dem. Färdtjänstcentralen måste t.ex. få veta resans mål för att kunna producera färdtjänsten. Färdtjänstcentralen och chauffören har tystnadsplikt (1288/4/05).

Anvisningar

Även om en kommuns anvisningar inte är bindande för den enskilde tjänsteinnehavaren har de en viktig faktisk betydelse för styrningen av beslutsfattandet. I Kurikka stads färdtjänstanvisningar för år 2005 nämndes att gravt handikappade personer som avses i handikappservicelagen har rätt till högst till 18 resor i månaden, för utryckande av ärenden och rekreation. Enligt handikappserviceförordningen har en gravt handikappad person rätt till minst 18 resor i en riktning per månad. Anvisningarna innebar att rätten till färdtjänst utan stöd i lag begränsades till minimiantalet resor per månad.

JO konstaterade att kommunen i enskilda fall har en särskild skyldighet att för gravt handikappade personer ordna också flera än det lagstadgade minimiantalet 18 resor per månad, om en persons behov av färdtjänst förutsätter detta (2285/4/04*). Social- och hälsovårdsnämnden justerade sina anvisningar för år 2007 på detta sätt. I Kurikka stads anvisningar för 2005 in-

gick ursprungligen också en lagstridig begränsning av färdtjänstresornas maximala längd. Denna begränsning hade emellertid strukits i anvisningarna redan innan klagomålet avgjordes.

Klientavgifter

Färdtjänstavgiften har enligt klientavgiftsförordningen bundits till högst den avgift som på orten i fråga uppbärs i offentlig trafik eller till en annan därmed jämförbar skällig avgift. Bestämmelsen har medfört tolkningsproblem och varierande avgiftspraxis i kommunerna. Inte heller förvaltningsdomstolarnas rättspraxis är enhetlig i detta avseende. Eftersom förvaltningsdomstolarnas beslut om klientavgifter inte får överklagas har inte heller högsta förvaltningsdomstolen fattat något prejudicerande beslut om saken.

JO anser att det med beaktande av jämlikheten mellan gravt handikappade inte kan anses var tillfredsställande att självriskandelen för färdtjänsten är beroende av boendekommunen. I Lahtis har klientavgiften för färdtjänst enligt handikappservicelagen bestämts på basis av biljettpriset för en enkel bussresa. Klaganden ansåg att självriskandelen för färdtjänsten borde bestämmas enligt priset på en seriebiljett.

Enligt JO hade Lahtis social- och hälsovårdsnämnd fattat beslutet om färdtjänstavgifter inom ramen för sin prövningsrätt. Enligt JO får den beställningsavgift som uppbärs hos färdtjänstclienterna inte överstiga den beställningsavgift som uppbärs hos andra. Detta var inte heller fallet i Lahtis stad, eftersom stadens social- och hälsovårdsväsende uppgav att alla Lahtisbor, också handikappade, beställde vanliga taxibilar från samma telefonnummer och att samtalspriset var detsamma för alla (1509/4/04).

Enligt JO har kommunen prövningsrätt i fråga om avgifterna för gravt handikappades färdtjänster. En gravt handikappad person har inte rätt att välja hur han eller hon får ersättning för färdtjänstkostnaderna. Kommunen skall emellertid se till att rätten till färdtjänst faktiskt förverkligas. Om kommunen betalar i efterskott skall den se till att klienten har möjlighet att utnyttja servicen t.ex. genom att bevilja reseförskott. Vidare

skall kommunen behandla färdtjänstfakturorna utan dröjsmål eller avtala med klienten om något annat för denne lämpligt ersättningsförfarande.

I ett klagomål kritiserades Vasa stad för förfarandet att för beviljade resor använda ett kort som kunde laddas med högst 17 euro. Om resans pris översteg detta belopp kunde klienten själv betala den överskjutande andelen till taxiföraren och mot kvitto få beloppet inbetalt på sitt konto av socialverket. Det var således inte frågan om någon i euro fastställd övre gräns för en resa i en riktning. JO ansåg att det inte fanns någon anledning att ingripa i förfarandet (2600/4/04).

Reso stads social- och hälsovårdsnämnds beslut att år 2005 införa en bötesavgift på 15 euro i sådana fall då en beställd tolktjänst inte utnyttjades av någon orsak som berodde på klienten och då beställningen hann orsaka kostnader. JO konstaterade att i klientavgiftsförordningen anges de tjänster inom social- och hälsovården för vilka en avgift kan påföras om de blir outnyttjade och inte avbeställs. De avgiftsfria stödåtgärder som avses i handikappservicelagen hör inte till denna kategori av tjänster.

Enligt de anvisningar som Reso stads social- och hälsovårdsnämnd fastställt för år 2006 uppbärs hos klienter som beviljats tolktjänster ingen avgift om tjänsten blir outnyttjad. Saken hade sålunda rättats till redan innan klagomålet avgjorts (2285/4/04*).

JO uppmärksammade Loimaa stads socialnämnd på att hemvårdsavgifter inte skall uppbäras hos utvecklingsstörda personer som får stödåtgärder inom ramen för specialomsorger, och inte heller för transporter som är nödvändiga för erhållande av specialomsorger. Klientavgifterna för utvecklingsstörda kan när det är fråga om service som ges i hemmet bestämmas antingen med stöd av socialvårdslagen eller med stöd av lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda.

För varje utvecklingsstörd person har det en avgörande betydelse att det görs en individuell prövning av frågan om en serviceform ingår i specialomsorger för utvecklingsstörde. Enligt specialomsorgslagen har en utvecklingsstörd person subjektiv rätt till transporter som är nödvändiga för att få specialomsorger. Om

t.ex. klubbverksamhet nämns i specialomsorgsprogrammet skall ingen avgift uppbäras för transporter som har samband med denna service (998/4/04*).

Behandlingstider

Vid Kannonkoski kommuns socialbyrå hade behandlingen av en ansökan om färdtjänst tagit nästan åtta veckor i anspråk. I socialväsandets utredning konstaterades att orsaken till dröjsmålet var resursbrist. Inom laglighetskontrollen har det ansetts att organisations- eller resursrelaterade omständigheter inte kan motivera att man åsidosätter lagens krav, dvs. att behandlingen skall ske utan dröjsmål. I det aktuella fallet framgick det inte att beslutet t.ex. hade förutsatt att tilläggsutredning inhämtats. Med beaktande av ärendets natur borde beslutet ha fattats snabbare (544/4/05).

En person hade ansökt om att en gravt handikappad persons serviceboende skulle ordnas som hemservice. Det kunde inte konstateras att behandlingen av ansökan om serviceboende hade dragit oskäligt långt ut på tiden, trots att den tagit nio veckor i anspråk. Behandlingen av ansökan förutsatte hembesök hos sökanden (1694/4/04).

Motivering av beslut

Träskända stads social- och hälsovårdsnämnd hade i enlighet med handikappservicelagen beviljat klaganden hälften av det belopp som han ansökt som bidrag för extrautrustning till sin bil. I beslutsmotiveringen hänvisades till att det var fråga om en anslagsbunden ersättning.

JO konstaterade att kommunerna beviljar anslagsbundna tjänster och stödåtgärder inom ramen för budgetanslagen, vilket innebär att alla som uppfyller lagens förutsättningar inte har rätt att få servicen i fråga. Kommunerna har emellertid inte fri prövningsrätt när de fattar besluten. När en kommun fattar beslut som gäller enskilda individer är kommunen i fråga om användningen av anslagen bunden av bestämmelserna om den allmänna skyldigheten att ordna tjänsterna och

av de rättsliga principer som skall iakttas vid tolkningen av bestämmelserna.

Enligt JO var beslutet bristfälligt motiverat. Av beslutet framgick inte om de anslag som reserverats för året i fråga var otillräckliga och om klaganden på denna grund fick betalning för endast en del av kostnaderna. Av beslutet framgick inte heller om kommunen behandlade alla sökande på detta sätt. Dessutom framgick av beslutet ingenting som gjorde det möjligt att bedöma om staden hade åsidosatt sin allmänna skyldighet att ordna servicen i fråga när den fastställde budgetanslagen. För bedömningen av dessa omständigheter borde det enligt JO ha framgått om avsikten var att samtliga sökande skulle beviljas ersättning för hälften av sina kostnader, hur stora anslag som tidigare är reserverats för ändamålet samt om anslagen tidigare år hade räckt för alla (964/4/04*).

4.9.5 STÖD FÖR NÄRSTÅENDEVÅRD

I flera klagomål som gällde stöd för närståendevård uttrycktes missnöje över att stödbeloppen var otillräckliga eller att stöd inte beviljats över huvud taget. I sina svar på klagomålen konstaterade JO att stöd för närståendevård är en form av lagstadgad socialservice som kommunen skall ordna inom ramen för sina anslag. Enligt vedertagen rättspraxis har kommunen ansetts kunna bevilja stöd för närståendevård enligt sina egna prioriteringar. Kommunen har ingen uttrycklig skyldighet att bevilja enskilda kommuninvånare stöd för närståendevård, utan den har rätt att enligt prövning bestämma hur dess allmänna skyldighet att ordna stöd för närståendevård kan uppfyllas på det mest ändamålsenliga sättet, med beaktande av de anslag som står till buds och de aktuella behoven i kommunen.

I ett par klagomål uttrycktes missnöje över den service som kommunen tillhandahöll för att det skulle kunna ordnas lagstadgade ledigheter för närståendevårdare. Kommunen är skyldig att på ett ändamålsenligt sätt se till att vårdbehövande får vård under närståendevårdarens lagstadgade ledigheter. Hur dessa ledigheter ordnas skall framgå av avtalet om närståendevården. En närståendevårdare har emellertid inte rätt att kräva att

den vårdbehövande tas in på en viss vårdplats medan vårdaren håller sin lagstadgade ledighet. I dessa klagomål konstaterades inga försummelser från kommunens sida (2864/4/05).

Beslut och motiveringar

En klagande hade inte före september 2005 av Imatra stads socialmyndigheter fått ett överklagbart beslut på en ansökan om stöd för närståendevård som klaganden lämnat in i augusti 2002, utan ansökan hade med hänvisning till knappa anslag på initiativ av myndigheten överförts till följande år.

JO ansåg det varar förenligt med god förvaltning att ansökan på myndighetens initiativ alltid hade överförts till att gälla följande år. Tjänsteinnehavaren borde enligt JO emellertid med anledning av den ansökan som lämnades in i augusti 2002 ha fattat ett vederbörligen motiverat beslut jämte skriftliga anvisningar om rättelseyrkande omedelbart efter konstaterandet att det inte fanns anslag för beviljande av det stöd som ansökan avsåg. Detta var fallet trots att slutresultatet kunde förutses. Sålunda hade klagandens rätt att i enlighet med grundlagens 21 § få sin sak behandlad av en domstol kunnat tryggas. Genom sitt förfarande fråntog socialmyndigheterna klaganden möjligheten att vid behov överklaga beslutet till förvaltningsdomstolen (2992/4/04).

Enligt de anvisningar som Träskända stads social- och hälsovårdsnämnd godkänt för år 2006 beviljades stöd för närståendevård från början av följande månad, räknat från dagen då ansökan inlämnats. Enligt stadens utredning baserades förfarandet på att det var fråga om en anslagsbunden förmån som kommunen kunde bevilja enligt prövning samt på att staden inte beviljade vårdarvoden retroaktivt.

Ett beslut som innebär att tidpunkten då ett stöd börjar betalas avviker från den tid som nämns i ansökan är enligt JO inte ett sådant i förvaltningslagen avsett positivt beslut som inte behöver motiveras. Det var i detta fall inte heller fråga om att bevilja retroaktivt stöd. Ett beslut måste motiveras särskilt i fråga om den tidpunkt då stödet börjar betalas, om denna avviker från

den tidpunkt som nämns i ansökan. Motiveringen är viktig för att beslutet skall kunna överklagas. Motiveringen belyser också omständigheter som är relevanta för avgörandet av överklagandet (3461/4/05*).

I de anvisningar som Träskända stads social- och hälsovårdsnämnd godkände för år 2005 nämndes som en förutsättning för erhållande av stöd för närståendevård bl.a. att klienten av Folkpensionsanstalten (Fpa) beviljats vårdbidrag för pensionstagare eller specialvårdbidrag för barn. JO ansåg att anvisningen inte stod i konflikt med bestämmelserna om stöd för närståendevård, enligt vilka vårdarvodets storlek endast påverkas av hur bindande och krävande vården är. Enligt vad nämnden uppgav hade man redan våren 2005 ändrat anvisningarna så att de var lagenliga (3461/4/05*).

Mellan vårdaren och kommunen skall ingås ett avtal med en bifogad vård- och serviceplan om stöd för närståendevård. Halsua kommun hade år 2004 ingått ett avtal med en närståendevårdare. Därefter hade ett nytt beslut fattats om stöd för den vårdbehövandes närståendevård, men med vårdaren hade inte ingåtts något nytt avtal. JO konstaterade att Halsua kommuns grundtrygghetsnämnd hade försummat sin skyldighet att ingå ett avtal om närståendevård på det sätt som lagen förutsätter (2864/4/05).

4.9.6 ÄLDREOMSORG

Det finns ingen särskild lagstiftning om äldreomsorg utan denna ordnas via social- och hälsovårdens allmänna servicesystem. Kommunens myndigheter skall emellertid när de ordnar servicen se till att för var och en i enlighet med grundlagens 19 § tryggas rätten till oundgänglig omsorg. Trots att äldreomsorgen och bristerna i detta avseende ofta behandlas i massmedierna får JO inte många klagomål som kan hänföras till detta område. Några klagomål gällde under året ordnandet av hemservice för äldre, men i de fallen konstaterades inga försummelser. Vissa klagomål gällde den vård som en äldre person fått på en hälsocentrals bäddavdelning, men inte heller dessa klagomål föranledde åtgärder. Några klagomål gällde vården och bemötandet av äldre i ett servicehus samt en länssty-

relses förfarande i samband med tillsynen över privat socialservice.

De anhöriga kritiserade Mäntyharju kommuns förfarande när en äldre placerades i ett servicehus samt den vård som denne fick där. De som vårdade den äldre i servicehuset och den läkare som vårdat honom på hälsovårdscentralens bäddavdelning gjorde bedömningen att han var i behov av en permanent institutionsplats. Den arbetsgrupp som i Mäntyharju kommun fattade beslut om socialservicen (SAS-arbetsgruppen) beslöt emellertid att klienten fortsättningsvis skulle vara placerad i servicehuset.

Rättsskyddscentralen för hälsovården (TEO) ansåg att den äldres vårdbehov på grund av hans glömskhet, psykiska tillstånd och hjälpbehov var så stort att man inte kunde tillgodose det med den service som kunde ges i servicehuset. Enligt TEO var vårdarnas och bäddavdelningens läkares ställningstagande, dvs. att den äldre inte klarade sig i servicehuset, motiverad och korrekt. Ställningstagandet borde ha tillmätts större betydelse då man beslöt om vården och placeringen.

Östra Finlands länsstyrelse ansåg att frågan om den äldre klarade sig i ett effektiviserat serviceboende borde ha bedömts i ett vidare perspektiv än enbart med det s.k. RAVA-indexet som utgångspunkt. Enligt länsstyrelsens uppfattning ger en bedömning enligt RAVA-indexet en klart tillförlitligare bild när det är fråga om personer med nedsatt fysisk funktionsförmåga än när det är fråga om dementa personer som lider av sjukdomar av varierande svårighetsgrad.

JO förenade sig om de motiverade uppfattningar som framförts av rättsskyddscentralen och länsstyrelsen (2405/4/04*).

En dement äldre person som bodde i ett servicehus i Joutseno kommun hade, utan att personalen märkte det, på kvällen eller natten tagit sig ut på gården där han tidigare på morgonen hittades ihjälfrusen. Servicehemmets invånare hade egna rum i en tvåvåningsbyggnad. I servicehemmet fanns en nattvakare. Vid polisens förundersökning framkom ingen sådan vårdslöshet från personalens sida som skulle ha orsakat dödsfallet. Inte heller JO kunde på basis av den utredning som stod till buds konstatera någonting som

tydde på att servicehemmets personal brustit i övervakningen. JO ansåg att man inte heller om personalresurserna varit större med säkerhet hade kunnat förhindra det inträffade.

JO konstaterade emellertid att det i den ifrågavarande verksamhetsenheten för effektiviserat serviceboende, där det i två bostadsvåningar samtidigt vårdades flera klienter av vilka en del hade svåra minnesstörningar, hade funnits någon särskild anledning att fästa avseende dels vid att personal var närvarande och dels vid sådana säkerhetsarrangemang och sådan teknik som sannolikt hade gjort det möjligt att märka att den äldre personen hade tagit sig ut på servicehemmets gård. Det är förenligt med en god socialvård att dra försorg om klienternas säkerhet. Verksamhetsenheter som tillhandahåller socialservice skall utrustas med beaktande av klienternas hälsotillstånd.

Södra Finlands länsstyrelse konstaterade i sitt tillståndsbeslut för servicehemmet 1997 att personalresurserna delvis var otillräckliga men ingrep i saken först år 2004. Enligt JO borde länsstyrelsen i egenskap av tillstånds- och tillsynsmyndighet ha vidtagit åtgärder med anledning av servicehemmets bristande personalresurser redan i ett tidigare skede. Joutseno stads social- och hälsovårdsnämnd borde ha underrättat länsstyrelsen om denna händelse i servicehemmet så fort den fick kännedom om saken. Länsstyrelsen fick vetskap om dödsfallet först i samband med att klagomålet prövades. JO ansåg att nämnden försummat sin anmälningskyldighet enligt tillsynslagen (221/4/04).

I flera kommuner har man försökt ändra servicestrukturen från institutionsvård till serviceboende. I en sådan ändringsprocess är det skäl att också beakta rätts-säkerhetsaspekterna.

Rovaniemi stad beslöt ombilda stadens åldringshem till ett effektiviserat serviceboende från maj 2004. Fpa godkände i augusti 2004 servicehuset som en enhet för produktion av öppenvård. Fpa-förmåner betalades enligt samma principer som för hemmaboende. Till invånarna sändes i september 2004 ett meddelande om att institutionen ombildats till ett servicehus retroaktivt från maj 2004. JO ansåg att Rovaniemi stad handlade lagstridigt då den inte i enlighet med lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvård

den hade fattat överklagbara beslut om indragningen av de enskilda klienternas institutionsplatser. Dessutom handlade staden i strid med förordningen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården då den fattade det retroaktiva beslutet om klientavgifterna. JO kritiserade också stadens information om ändringen. Informationen om de förestående ändringarna gavs i september 2004 och de uppgavs då träda i kraft retroaktivt i maj. När det är fråga om äldre personer är det särskilt viktigt att informationen är tydlig och ges i tid, såväl till de äldre som till deras anhöriga (2928/4/04*).

4.9.7 ANNAN SOCIALSERVICE

Under verksamhetsåret avgjordes endast tre klagomål som gällde dagvård. Ett av fallen gällde Västra Finlands länsstyrelses förfarande i samband med tillsynen över den lagenliga gruppstorleken inom Harjavalta stads familjedagvård (2004/4/06) och två fall gällde intervallvård (2266/4/04 och 1060/4/05).

För ett barn hade ansökts om en plats i ett daghem som gav intervallvård, men Uleåborgs social- och hälsovårdsväsende hade erbjudit en vårdplats i ett vanligt daghem. JO konstaterade att även om föräldrar till barn under skolåldern i enlighet med dagvårdslagen och -förordningen har en subjektiv rätt till dagvårdsplats för sitt barn, innebär detta inte att de har rätt att besluta var och hur dagvården ordnas. Barnets föräldrar har sålunda inte rätt att t.ex. bestämma i vilket daghem barnets vård skall ordnas. Kommunen skall när den anvisar en dagvårdsplats i mån av möjligheter beakta familjens och barnets individuella förhållanden.

Uleåborgs social- och hälsovårdsväsende konstaterades emellertid ha försummat sin skyldighet att ordna en dagvårdsplats då platsen erbjöds först över fem månader efter ansökan. Platsen borde ha ordnats senast inom fyra månader (1060/4/05).

Den ökade alkoholkonsumtionen och olägenheterna av denna har inte kommit till synes t.ex. i ett ökat anlagat klagomål som gäller missbrukarvård. Endast ett klagomål under året gällde missbrukarvård. JO ansåg att Nurmo kommun hade fattat ett lagstridigt beslut

enligt vilket klagandens ansökan om en kommunal betalningsförbindelse för rehabilitering i en anstalt för missbrukarvård hade avslagits på den grunden att rehabiliteringsperioder för missbrukare i enlighet med kommunens anvisningar närmast inriktades på personer som hade arbete. JO ansåg att kommunens anvisning stred mot lagstiftningen om missbrukarvård samt att den också kränkte grundlagens jämlikhetsbestämmelse och diskrimineringsförbud (556/4/05*).

JO ansåg att ett beslut som en tjänsteman inom Uleåborgs social- och hälsovårdsväsende hade fattat och som innebar att kommunens underhållsbidragsfordran inte skulle drivas in retroaktivt, var bristfälligt och otydligt. Av beslutet framgick inte på det sätt som förvaltningslagen förutsätter exakt vilken summa klaganden var skyldig att betala till kommunen efter befrielsen från den retroaktiva underhållsbidragsfordran och inte heller vilket lagrum beslutet baserades på. Beslutet var också otydligt i språkligt hänseende. I beslutet nämndes underhållsbidragen för två barn som sammanräknade summor medan ett tredje underhållsbidrag nämndes som ett separat belopp. Dessutom nämndes i beslutet underhållsbidrag som skulle ersättas också för en tid för vilken redan tidigare beviljats befrielse eller partiell befrielse. Också besvärсанvisningen i en bifogad betalningsuppsmaning var inexact.

JO konstaterade att med tanke på behandlingen av ärendet relevanta texter, t.ex. om klientens möjlighet att överklaga beslutet, måste utformas så exakt och entydigt som möjligt för att inte ge upphov till divergerande tolkningar. Vikten av att en myndighet använder ett tydligt språk accentueras när det är fråga om texter som har betydelse för en persons rättsliga ställning (1149/4/05).

4.9.8 SOCIALMYNDIGHETERNAS RÄTT TILL INFORMATION

Grundtrygghetsavdelningen i Vuolijoki kommun kritiserad Fpa för att inte ha informerat om ett rehabiliteringsbeslut. Det var fråga om terapi som beviljats ett barn som omhändertagits av grundtrygghetsnämnden. Fpa:s byrå i Kajana bad grundtrygghetsavdelningen ge en tilläggsutredning om för vilket ändamål kommu-

nen behövde informationen. Efter att ha fått tilläggsutredningen meddelade Fpa:s jurist grundtrygghetsavdelningen att det föreföll som om begäran om uppgifter inte kunde bifallas. Samtidigt frågade juristen om grundtrygghetsavdelningen ville att ärendet skulle överföras till Fpa som kunde fatta ett överklagbart beslut i ärendet. För att påskynda behandlingen av ärendet gick grundtrygghetsavdelningen med på det förfarande som Fpa:s jurist föreslagit, enligt vilket handlingarna överlämnades till barnets vårdnadshavare som kunde vidarebefordra dem till grundtrygghetsavdelningen.

JO konstaterade att det föreskrivs 20 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården om Fpa:s skyldighet att på begäran av en socialmyndighet lämna ut uppgifter till denna. Enligt lagrummet är Fpa skyldig att till socialmyndigheten lämna alla uppgifter och utredningar som den förfogar över. Socialmyndighetens rätt att enligt detta lagrum få uppgifter förutsätter inte klientens samtycke. Om en myndighet lämnar uppgifter skall i ärendet förfaras på det sätt som föreskrivs i offentlighetslagens 14 §. Fpa uppfyllde inte sin i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården stadgade skyldigheter att lämna uppgifter då Fpa lämnade uppgifterna till vårdnadshavaren och inte till grundtrygghetsavdelningen.

Av riksdagshandlingarna om behandlingen av förslaget till lag om klientens ställning och rättigheter inom socialvården framgår att avsikten med bestämmelsen är att ge också den myndighet som ombes ge uppgifter rätt att förvissa sig om att är fråga om sådana väsentliga och relevanta uppgifter som avses i lagrummet i fråga. På detta sätt kan myndigheten för sin del säkerställa att skyddet för klientens privatliv inte kränks. Enligt JO handlade Fpa inom ramen för sin lagstadgade prövningsrätt när den bad grundtrygghetsavdelningen ge en tilläggsutredning om för vilket ändamål uppgifterna skulle användas.

Ärendet gällde ett barn som omhändertagits av grundtrygghetsnämnden och för vilket nämnden med stöd av barnskyddslagen var skyldig att ordna vård och rehabilitering. Det var sålunda fråga om myndighetens skötsel av sina lagstadgade uppgifter. Grundtrygghetsavdelningen hade enligt JO också tillräckligt noggrant preciserat sin begäran, åtminstone i sitt andra brev. Enligt JO fanns det i ärendet ingen anledning att ifråga-

sätta grundtrygghetsavdelningens uppfattning om att Fpa:s rehabiliteringsbeslut gällande barnet samt de läkarutlåtanden och övriga utredningar som låg till grund för beslutet, var väsentliga samt nödvändiga för att utreda klientens behov av socialvård, för att ordna socialvård samt för att kontrollera uppgifter som lämnats till grundtrygghetsnämnden på det sätt som avses i 20 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården.

En tjänsteman vid Fpa meddelade muntligen att de begärda uppgifterna sannolikt inte skulle lämnas till grundtrygghetsavdelningen. Samtidigt underrättades grundtrygghetsavdelningen på det sätt som avses i offentlighetslagens 14 § om att ärendet kunde överlämnas till en myndighet för avgörande och till avdelningen ställdes en förfrågan om den ville att ärendet skulle överföras till myndigheten för avgörande. Till denna del överensstämde förfarande med offentlighetslagen (1885/4/04*).

Andra informations- och sekretessfrågor som framkommit i samband med barnskyddet behandlas nedan i avsnittet om barns rättigheter, s. 170.

4.9.9 INSPEKTIONER

Under de två föregående åren har inspektionsverksamhetens tyngdpunkt inom socialvården lagts vid myndigheternas verksamhet för att utreda och förebygga samt vidta vårdåtgärder med anledning av familjevåld mot barn. JO gav under verksamhetsåret en särskild berättelse om saken till riksdagen. Följande tyngdpunktsområde var äldreomsorgen.

År 2006 inspekterade JO Gustafsgårds åldringscentrum, Botby åldringshem och servicehus, åldringshemmet Metsonkoti och Villa Lyhde Oy som är ett center för demenssjuka patienter. Hon inspekterade också ett antal servicecentraler för utvecklingsstörda, nämligen Kuusankallio servicecentral, Vaalijala rehabiliteringscenter, Kehäkukkokoti och RK-bostäderna. Dessutom inspekterade hon Mariehamns socialbyrå och Tallbackens mödra- och skyddshem samt barnhem.

Under verksamhetsåret inspekterade JO fyra verksamhetsenheter inom äldreomsorgen. Två av dem var kommunala åldringshem och två var en privat serviceproducenters verksamhetsenheter. Vid inspektionerna fästes särskilt avseende vid personaldimensioneringen och -resurserna samt vid eventuella problem med begränsning av klienternas självbestämmanderätt. Representer för Gustafsgårds åldringscentrum som ägs av Helsingfors stad samt för Botby åldringshem och servicehus som upprätthålls av Gaius-stiftelsen nämnde att det var problematiskt att rekrytera kompetent personal. Representer för åldringshemmet Metsonkoti hoppades på en förbättring av institutionens personaldimensionering. Inspektionerna föranledde inga fortsatta åtgärder från JO:s sida.

Inom vården av utvecklingsstörda inspekterades servicecentraler som upprätthålls av samkommuner för specialomsorgsdistrikt. Under inspektionerna granskades framför allt lagligheten av skyddsåtgärder för personer som får specialomsorger. Sådana åtgärder är bl.a. isolering i eget rum eller säkerhetsrum samt fasthållande. Inspektionerna utsträcks även till förhållandena i servicecentralerna samt till bemötandet av klienterna. Under inspektionerna diskuterar JO med servicecentralernas ledning, personal och klienter samt med klienternas närstående. Hon tar också del av skriftliga handlingar samt inspekterar lokalerna.

Enligt de anteckning om tvångsåtgärder som gjorts vid Kuusankylä servicecentral föreföll det som om användningen av tvångsåtgärder var schematisk. För en utomstående framgick det inte alltid på vilket sätt en klient varit farlig för sig själv eller för andra eller om en tvångsåtgärd hade varit nödvändig av vårdmässiga orsaker. Av anteckningarna framgick inte heller alltid hur en åtgärd hade påverkat klienten. JO underströk att av anteckningarna om tvångsåtgärder så noggrant som möjligt måste framgå hur åtgärderna genomförts, för att åtgärderna skall kunna bedömas utgående från de utvecklingsstördas grundläggande rättigheter och även med hänsyn till utvecklingen av institutionens verksamhet.

JO bad Uleåborgs länsstyrelse följa upp användningen av tvångsåtgärder vid Kuusankylä servicecentral. Länsstyrelsen konstaterade i sin utredning i oktober 2006 att man vid servicecentralen vidtagits åtgärder för att

minska användningen av tvångsmedel och begränsningar och på allvar gått in för att utveckla nya verksamhetsmodeller (1243/2/06).

Vaalijala rehabiliteringscenter har specialsakkunskap när det gäller specialundervisning, autism, psykiatrisk rehabilitering och multihandikapp samt över huvud taget vård av krävande klienter. Enligt rehabiliteringscentrets anvisningar kan som skydds- och säkringsåtgärder användas medicinering, isolering, fasthållande, spännbälten, inlåsning i eget rum och överföring till slutna avdelning. JO konstaterade att anvisningarna om användning och registrering av skydds- och säkringsåtgärder var välgjorda. På vissa blanketter hade bedömningar av skyddsåtgärdernas inverkan på klienten antecknats bristfälliga. Dessutom var det svårt för en utomstående att med ledning av vissa anteckningar bilda sig en exakt uppfattning t.ex. om hur ofta en klient som var inlåst i säkerhetsrummet hade besökts och vilka anställda som hade övervakat klienten.

JO bekantade sig också med två öppenvårdsenheter. Kehäkukkakoti är en verksamhet i Vanda som planerats och uppförts av en förening för föräldrar med utvecklingsstörda barn. Enheten tillhandahåller boendeservice för unga personer. RK-bostäderna som ägs av stiftelsen Rinnehemmet tillhandahåller boendeservice för personer som dygnet runt är i behov av handledning, vård och övervakning. I fråga om dessa bostäder fanns ingenting att anmärka.

Inspektionen av socialvården i Mariehamn inriktades på barnskyddet. JO bekantade sig med Mariehamns stads socialbyrå och med Tallbackens mödra- och skyddshem samt barnhem. Vid en genomgång av socialbyråns handlingar kunde det konstateras att man på blanketten för brådsakande beslut om omhändertagande endast hade kryssat för rutan om att vederbörande hade hörts. JO ansåg det vara viktigt att i beslutet åtminstone i korthet redogörs för vad som sagts då vederbörande hörts muntligen. Inspektionerna föranledde inga ytterligare åtgärder.

4.10 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

JO utövar tillsyn över den offentliga hälso- och sjukvården. Däremot hör det inte till JO:s behörighet att utöva tillsyn över sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utövar sitt yrke självständigt. Till JO:s behörighet hör inte heller att övervaka privata producenter av hälso- och sjukvårdstjänster, med undantag för de situationer då kommunerna eller samkommunerna köper tjänster av dem.

JO övervakar också förhållandena i s.k. slutna anstalter samt bemötandet av de intagna. Laglighetskontrollen är viktig i synnerhet när det gäller övervakningen av sådan psykiatrisk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja. I praktiken innebär laglighetskontrollen framför allt att JO inspekterar hälso- och sjukvårdsenheter som ger sådan vård.

Inom hälso- och sjukvårdssektorn övervakar JO i första hand att medborgarna har tillgång till sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som enligt 19 § 3 mom. i grundlagen hör till medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter.

Hälso- och sjukvårdsärendena hörde till de sakområden som under verksamhetsåret behandlades av JO *Riitta-Leena Paunio*. Som huvudföredragande inom detta sakområde fungerade äldre justitieombudsmanasekreterare *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

4.10.1 LAGLIGHETSKONTROLL

De klagomål som riktade sig mot hälso- och sjukvården under verksamhetsåret gällde i första hand kommunernas skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdsservice, patientens rätt till god vård, patientens självbestämmanderätt och rätt till information, patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter samt medicinsk forskning. Liksom åren innan kritiserade klagandena också förfarandet vid olika myndigheter och verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvårdssektorn. I samband med den laglighetskontroll som riktar sig mot hälso- och sjukvården blir JO också tvungen att bedöma vården på medicinska grunder. I dessa fall

hör JO medicinska sakkunniga innan ärendena avgörs, i allmänhet Rättsskyddscentralen för hälsovården (TEO).

Under verksamhetsåret avgjorde JO 345 klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn. Därutöver tog JO 8 ärenden till prövning på eget initiativ. Åtgärdsavgörandenas andel var ca 18 % av klagomålen i respektive ärendekategori.

Skyldigheten att ordna hälso- och sjukvårdsservice

Den kommunala tandvården har upprepade gånger uppmärksammats i klagomålen under de senaste åren. Klagomålen har riktat sig mot att kommunerna inte har ordnat tandvård i enlighet med de utvidgade skyldigheter som föreskrivs i lagen. Dessa problem aktualiserades också under verksamhetsåret. JO har i sina avgöranden betonat att kommunerna redan från och med 1.12.2002 har varit skyldiga att ordna tandvård för sina invånare. Alla kommuninvånare skall ges vård utgående från vårdbehovet, hur brådskande fallet är samt vårdens effekt. Det är inte längre möjligt att prioritera en viss kategori av människor vid tillhandahållandet av tandvårdsservice. Grundlagsbestämmelserna förutsätter att kommunerna vid behov ökar sina resurser för att kunna fullfölja sina utvidgade lagstadgade skyldigheter att ordna tandvård. Kommuner ska i sin budget reservera anslag för både akut och icke-akut tandvård (959/4/04* och 3189/4/04, Åbo; 2154/4/04*, Helsingfors; 2887/4/04*, Vichtis och 3122/4/04, Kumo).

Skyldigheten att utfärda olika läkarintyg har också uppmärksammats i klagomålen. Vid vissa hälsovårdscentraler har man nämligen vägrat utföra läkarundersökningar för bedömning av körförmågan och utfärda läkarintyg för körkort. Enligt JO har hälsovårdscentralerna emellertid inte rätt att handla på detta sätt (2150/4/05*, Esbo och 2754/2/04, Villmanstrand). Eftersom det har förekommit oklarhet om huruvida kommunernas skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdsservice även omfattar dessa uppgifter gjorde JO år 2004 en framställning till social- och hälsovårdsministeriet om att lagstiftningen borde preciseras i detta avseende.

Detta ärende har fortskridit så långt att regeringen under verksamhetsåret överlämnade en proposition med förslag till lag om ändring av folkhälsolagen (RP 234/2006) till riksdagen. Enligt propositionen är det kommunens skyldighet att se till att en kommuninvånare eller en patient vid hälsovårdscentralen får ett intyg eller utlåtande om sitt hälsotillstånd när ett sådant behövs enligt lag. Ett sådant intyg eller utlåtande skall också ges när det är nödvändigt för invånarens eller patientens vård, utkomst eller studier eller för något annat jämförbart syfte. Med intyg och utlåtanden som behövs enligt lag avses sådana intyg eller utlåtanden som är nödvändiga enligt lagar, förordningar eller beslut som utfärdats med stöd av en förordning. Till dessa intyg hör enligt propositionen t.ex. körkortsintyg.

Ett sjukfrånvarointyg som lämnas till arbetsgivaren är enligt JO också ett sådant läkarintyg som hör samman med vården av en sjukdom. För att ett sjukfrånvarointyg skall kunna utfärdas krävs en läkarundersökning. En läkare skall undersöka patienten för att fastställa hans eller hennes hälsotillstånd och konstatera om patienten har en sjukdom som inverkar på arbetsförmågan. Det hör till kommunens skyldigheter att se till att en sådan läkarundersökning erbjuds patienten och att ett läkarintyg utfärdas. En patient som har en privat försäkring kan inte på basis av detta fräntas rätten till offentlig hälso- och sjukvårdsservice, utan patienten har rätt att välja om han eller hon vill anlita den privata eller den offentliga hälso- och sjukvårdens tjänster (2754/2/04*).

Under de senaste åren har det också inkommit flera klagomål angående skyldigheten att tillhandahålla hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. Med anledning av ett klagomål som anfördes av de Synskadades Centralförbund utförde JO år 2003 en omfattande utredning angående tillhandahållandet av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering (1803/4/00). JO konstaterade att Kuopio stads hälsovårdscentral hade handlat lagstridigt då man vid hälsovårdscentralen schablonmässigt hade uteslutit bandspelare från hjälpmedlen för synskadades medicinska rehabilitering, utan att beakta de synskadades individuella behov (395/4/05*).

Patientens rätt till god vård

I lagen om patientens ställning och rättigheter (nedan patientlagen) finns föreskrifter om patientens rätt till god hälso- och sjukvård samt gott bemötande. I klagomålen aktualiseras ofta frågan om huruvida vården motsvarar de krav som ställs i lagen.

God vård innefattar också god smärtlindring. JO har i flera avgöranden framhållit att patienterna har rätt till god smärtlindring. I ett avgörande ansåg JO att patientens förlossningssmärter borde ha lindrats effektivare än vad som varit fallet (81/4/05). Ett annat klagomål gällde ett barn som hade opererats för cancer i tallduktörteln. Barnet hade sedermera drabbats av återfall. Eftersom man känner till att sjukdomen kan spridas längs hjärn- och ryggmärgshinnorna och yppa sig på nytt med början i ryggmärgen, borde man tidigare ha utfört en magnetundersökning av barnets rygggrad och ryggmärg. Detta skulle troligtvis ha inneburit att läkarna kunde ha konstaterat återfallet tidigare. Om strålbehandlingen av ryggen hade påbörjats tidigare skulle barnet ha orsakats färre symtom och besparats lidande (1198/4/04).

Till god vård hör också att man ordnar fortsatt vård för patienten efter att han eller hon skrivs ut från sjukhuset och att tillgången till vård inte är beroende av patientens eller hans eller hennes anhörigas aktivitet. Enligt JO var det inte nog att en patient endast hade uppmärksamats att vid behov uppsöka smärtpolikliniken, eftersom patienten med säkerhet i framtiden skulle behöva vård för de smärtor som orsakades av dennes cancersjukdom. Då patienten skrevs ut från sjukhuset borde de läkare som hade vårdat patienten på eget initiativ ha utrett möjligheterna till fortsatt vård någon annanstans, om det inte var möjligt att ge vård vid det sjukhus därifrån patienten skrevs ut. Läkarna borde också ha sett till att patienten fick den övriga vård patienten behövde. Genom den behandling som gavs vid ett annat sjukhus kunde man lindra patientens symtom och avsevärt öka livskvaliteten för patienten under dennes återstående tid. Läkarna borde i enlighet med patientlagen ha informerat patienten om alla de vårdalternativ som kunde komma i fråga. Enligt JO hade man inte heller iakttagit tillräcklig omsorg vid hälsovårdscentralen då man inte hade fäst avseende vid en remiss

som hade återsänts från sjukhuset. På grund av denna försummelse hade patientens fortsatta undersökningar fördröjts (2246/4/04*).

Förutsättningarna för att ge en patient god vård skulle ha förbättrats om man i samförstånd med patienten hade utarbetat en sådan plan för undersökning, vård eller medicinsk rehabilitering som avses i patientlagen. Patienten led av flera sjukdomar och hade i många avseenden begränsad funktionsförmåga. Patienten hade varit tvungen att anlita tjänster både inom primärvården och inom den specialiserade sjukvården. Dessutom hade patienten varit ovetande om på vilka grunder vård gavs (3654/4/05).

Rätten till information och självbestämmanderätten

Liksom åren innan accentuerades även under verksamhetsåret frågor som hör samman med patientens rätt att få information om omständigheter som gäller hans eller hennes vård. Dessutom uppmärksammades det faktum att man i enlighet med patientlagen skall fatta beslut om vården i samförstånd med patienten.

Vid en hälsovårdscentral kunde patienterna endast per telefon vända sig till en läkare för att få information om resultaten av sina laboratorieprov. Klaganden saknade telefon och förhörde sig därför om resultaten per brev. Från hälsovårdscentralen sändes kopior av resultaten till klaganden, men klaganden kunde inte tolka dem. Klaganden fick således inte klarhet i huruvida han hade en sjukdom som krävde vård. JO ansåg att det är viktigt att läkaren på förhand avtalar med patienten om hur provresultaten meddelas och även gör en anteckning om det överenskomna förfarandet i patientjournalen. Hälsovårdscentralläkaren borde ha försäkrat sig om att patienten förstod vad resultaten av laboratorieproven innebar (668/4/04).

På moderskapspolikliniken vid ett centralsjukhus hade två specialistläkare sinsemellan diskuterat rönen vid en ultraljudsundersökning av en gravid kvinna utan att förklara rönen för kvinnan. Efter poliklinikbesöket hade kvinnan känt sig ångestfylld och osäker på vad som planerats för fortsättningen. Hon anförde klagomål

över saken hos JO. Av den ena specialistläkarens utredning fick JO inte klart för sig hur läkaren hade redogjort för ultraljudsundersökningen för patienten. Den andra specialistläkaren konstaterade att han alltid strävade efter att åtminstone på ett allmänt plan informera patienten om vad det är fråga om vid en undersökning och varför det t.ex. behövs en annan läkare för att bekräfta resultatet av undersökningen. Denna läkare konstaterade vidare att det "i efterhand var svårt att komma ihåg vem som sagt vad och vad som avsetts med det som sagts".

JO konstaterade att patienten och de behandlande läkarna således hade olika uppfattning om huruvida patientens rätt till information hade tillgodosetts. Det var inte längre i efterskott möjligt att utreda vad som varit fallet. JO underströk betydelsen av patientens rätt till information och konstaterade att denna rättighet även på ett väsentligt sätt bidrar till att bygga upp förtroendet mellan patienten och vårdpersonalen. Specialistläkarna hade underlåtit att uppfylla sin lagstadgade skyldighet då de inte i patientjournalen hade gjort någon anteckning om att patienten hade getts sådan utredning som rätten till information krävde.

Patientens självbestämmanderätt innebar enligt JO att man borde ha begärt patientens samtycke till att en läkare som höll på att specialisera sig inom området var närvarande vid en ultraljudsundersökning. Patientens självbestämmanderätt borde också ha respekterats då hon redan förut uttryckligen hade motsatt sig att en barnmorskestuderande var närvarande vid en undersökning. Hon borde således inte på nytt ha tillfrågats om saken. Barnmorskan borde ha förbjudit studeranden att en gång till fråga patienten om saken (257/4/05*).

Patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter

Frågor som gäller anteckningar i patientjournaler och utlämnande av patientuppgifter uppmärksammades även under verksamhetsåret i många klagomål. I flera ärenden konstaterade JO att patientjournalanteckningarna var bristfälliga, vilket fördröjde och försvårade prövningen av klagomålet. I sina avgöranden kunde

JO konstatera att tillräckliga, sakliga och felfria patientjournaler klarlägger och förstärker patientens och vårdpersonalens rättsskydd samt främjar uppkomsten av en förtroendefull vårdrelation. JO betonade vikten av att man iakttar social- och hälsovårdsministeriets förordning om upprättande av journalhandlingar samt om förvaring av dem och annat material som hänförs till vård (journalhandlingsförordningen).

I ett fall saknade patientjournalen helt och hållet den behandlande läkarens anteckningar om förlösningen och vården på avdelningen (81/4/05). I ett annat fall borde man i patientjournalen ha gjort en anteckning om videoinspelningen av de undersökningar som utförts med anledning av att man misstänkte att ett barn utnyttjats sexuellt (461/4/05 och 1647/4/05). Man borde likaså ha gjort en anteckning i journalhandlingarna om att ett barns vårdnadshavare hade ringt upp hälsovårdscentralens tidsbeställning. Dessutom borde man ha gjort anteckningar om bedömningen av barnets vårdbehov och om de anvisningar om fortsatt vård som vårdnadshavaren fått per telefon av den yrkesutbildade person inom hälsovården som bedömt barnets vårdbehov (2660/4/05).

Man hade inte heller iakttagit tillräcklig noggrannhet vid en sjukhuspoliklinik då en anteckning om en telefonid som patienten hade annullerat fanns kvar bland tidsbeställningsuppgifterna (3028/4/04). I ett annat fall fanns det flera felaktiga anteckningar i en patientjournal som gällde behandlingen av en cancersjukdom hos ett barn (1198/4/04). En patient som vårdades på en sluten psykiatrisk avdelning hade rutinmässigt förbjudits att få information om sin vård ända tills vårdperioden upphörde. Enligt JO var detta förfarande inte korrekt (1379/4/06*).

I ett annat fall hade läkarna handlat lagstridigt då de hade vägrat ge klaganden de uppgifter denne begärt ur sitt framlidna myndiga barns patientjournaler. Läkarna hade inte heller sett till att klaganden fick ett överklagbart beslut om saken. En myndighet kan inte grunda sin vägran att lämna ut uppgifter på att den person som begärt uppgifterna har en möjlighet att anföra förvaltningsklagan över förfarandet och därigenom få den utredning han eller hon behöver (808/4/06).

En advokat hade begärt kopior av sin klients patientjournaler från ett psykiatriskt sjukhus. Sjukhuset krävde först att patienten egenhändigt skulle underteckna utredningsbegäran. Efter att ha fått begäran gav sjukhuset patienten tillfälle att ta del av handlingarna på sjukhuset. Då advokaten bad sjukhuset sända kopior av handlingarna begärde sjukhuset en specificerad fullmakt för detta ändamål av advokaten. Enligt JO gjorde sjukhusets förfarande det svårare för patienten att utöva sin rätt att kontrollera journaluppgifterna (2022/4/04*).

I ett annat fall hade tingsrätten fattat beslut om vårdnaden av klagandens barn. Enligt beslutet hade klaganden rätt att i egenskap av vårdnadshavare få uppgifter om sitt barn av olika myndigheter. Direktören och överläkaren vid ett sjukhus ansåg att denna bestämmelse i beslutet inte grundade sig på lag. Det förelåg emellertid inte längre någon oklarhet om huruvida tingsrättens bestämmelse var lagenlig då man beaktade högsta domstolens prejudikat 2003:7. JO ansåg att sjukhusdirektören och den överläkare som föredragit ärendet hade handlat lagstridigt då de inte tagit hänsyn till tingsrättens bestämmelse som grundade sig på lagen angående vårdnad om barn och omgämesrätt (2609/4/04*).

JO konstaterade också att en specialistläkare vid ett sjukhus hade agerat lagstridigt då läkaren i strid med patientlagen hade lämnat ut sekretessbelagda uppgifter ur klagandens faders patientjournal till klaganden utan faderns skriftliga samtycke (2374/4/04*).

I ett annat fall hade man inom skolhälsovården och vid en hälsovårdscentral haft rätt att med klagandens samtycke lämna ut sekretessbelagda uppgifter ur patientregistret till ett försäkringsbolag på bolagets begäran. Försäkringsbolaget hade emellertid inte specificerat för vilket ärende bolaget behövde uppgifterna. Enligt JO borde man inom skolhälsovården och vid hälsovårdscentralen ha utrett detta innan man lämnade ut uppgifter till försäkringsbolaget. Inom skolhälsovården hade man inte agerat lagenligt då det inte hade gjorts någon anteckning i journalhandlingarna om att uppgifter lämnats ut till försäkringsbolaget (1987/4/04).

Långa behandlingstider

Behandlingstiderna för klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn var i flera fall oskäligt långa. Detta var fallet i synnerhet vid Länsstyrelsen i Västra Finlands län, där behandlingstiderna överskred de mål som fastställts i resultatavtalen mellan social- och hälsovårdsministeriet och länsstyrelsen. JO beslöt därför på eget initiativ undersöka behandlingstiderna för klagomålen vid länsstyrelsen. Detta avgörande refereras nedan (930/2/04* på s. 168).

I tre avgöranden kritiserade JO det faktum att upprättandet av rättsmedicinska dokument angående dödsorsaken hade fördröjts (JO:s beslut 575/4/04 och 1223/4/05 och BJO Lindstedts beslut 751/4/06*). Som längst hade det räckt över ett år från obduktionen tills handlingarna hade färdigställts.

Enligt JO hade behandlingstiden för en ansökan om tillstånd för tillhandahållande av privata hälso- och sjukvårdstjänster varit oskäligt lång vid länsstyrelsen då behandlingen hade räckt två och ett halvt år. Dröjsmålet äventyrade de grundläggande fri- och rättigheterna för de personer inom bolaget som berördes av beslutet, dvs. dessa personers rätt till rättsskydd och god förvaltning samt till arbete och näringsfrihet (2281/2/04*).

I ett annat fall hade behandlingen av ett ärende räckt oskäligt länge vid Patientförsäkringscentralen (PFC) då ärendets sammanlagda behandlingstid var över tre år. Dröjsmålet var delvis ogrundat. En sakkunnigläkare vid PFC hade försummat sin skyldighet att behandla ärendet utan ogrundat dröjsmål, eftersom det tagit nio månader för läkaren att ge ett utlåtande i ärendet. PFC hade också handlat i strid med god förvaltning då centralen inte hade bestämt inom vilken tid utlåtandet skulle ges. Centralen började påskynda ärendet först efter ett halvt år. Dessutom hade PFC först fyra månader efter att den utsatta två veckors fristen gått ut förhört sig om orsaken till att ett sjukhus inte gett den utredning centralen begärt (3546/4/04*).

Skyldigheten att ge råd och handledning

Under verksamhetsåret behandlade JO också klagomål som gällde hälso- och sjukvårdsmyndigheternas rådgivnings- och handledningsskyldighet.

JO konstaterade att den som begär uppgifter ur en patientjournal skall ges handledning angående det lagstadgade förfarandet vid utlämnandet av uppgifter, såsom inhämtandet av patientens samtycke och upprättandet av en motiverad skriftlig ansökan när det gäller information om en avliden person (2472/4/04). I ett annat fall ansåg JO att långvårdspatienterna borde ha informerats om att den service hälsovårdscentralen erbjöd kunde kompletteras med sådan färdtjänst som avses i lagen om service och stöd på grund av handikapp. JO uppmärksammade stadens socialverk och hälsovårdscentral på behovet av samarbete myndigheterna emellan när det gäller rådgivning angående sociala förmåner (3248/4/04*). JO konstaterade också att skolhälsovården i en kommun borde ha informerat grundskolelevernas vårdnadshavare om hur skolhälsovårdstjänsterna hade ordnats under den tid då skolhälsovårdaren var förhindrad att sköta sitt arbete (3704/4/05).

Enligt JO hade klagandena i ett annat fall inte fått saklig rådgivning vid skötseln av sitt förvaltningsärende då de inte hade fått korrekt information om vaccineringar vid hälsovårdscentralen. Denna information hade varit av stor vikt i ärendet. De hade inte heller fått adekvat förvaltningsservice då de på hälsovårdscentralens olika enheter hade fått motstridiga uppgifter om förutsättningarna för beviljandet av en betalningsförbindelse. Klagandena borde vidare ha fått svar på sina förfrågningar om behandlingen av det ärende som gällde betalningsförbindelsen. Serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten kräver att hälsovårdscentralen i enlighet med principen om god förvaltning också borde ha sett till att de anställda kände till den nya centraliserade beslutsprocessen för betalningsförbindelser och hälsovårdsnämndens principer för beviljandet av betalningsförbindelser. Enligt JO hade man för klagandenas del inte i detta fall iakttagit serviceprincipen eller rådgivningsskyldigheten, vilka är bindande för myndigheterna (681/4/05).

Språkliga rättigheter

Inom social- och hälsovården är det viktigt att klienternas och patienternas rätt till service på sitt eget modersmål tryggas.

I ett klagomål hade klaganden uppgett att den svenskspråkiga kundbetjäningen vid sjukhuset Orton hade varit bristfällig. Eftersom klaganden med stöd av en remiss från Helsingfors universitetscentralsjukhus, som hör till Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt, hade fått vård i form av köptjänster vid sjukhuset Orton, ansåg BJO Lindstedt att Orton i detta fall skötte en offentlig uppgift. Därför borde verksamheten ha ordnats så att de språkliga rättigheter som avses i grundlagen, patientlagen och lagen om specialiserad sjukvård skulle ha tillgodosetts på samma sätt som om klaganden hade vårdats vid en av sjukvårdsdistriktets enheter (3882/4/05*).

I ett annat fall hade klaganden riktat kritik mot PFC för att den vid en svenskspråkig patientskaderättegång hade anlitat svenskspråkiga advokatbyråer. Detta hade nämligen orsakat den förlorande parten större rättegångskostnader än vad som skulle ha varit fallet vid en finskspråkig rättegång som skulle ha skötts av PFC:s egna jurister. Enligt JO har organ som sköter offentliga uppgifter, såsom PFC, i princip rätt att anlita ombud vid en rättegång. Detta är motiverat i synnerhet om anlitandet av rättegångsombud har en positiv inverkan på behandlingstiderna för sådana ärenden som hör till PFC:s offentliga uppgifter. Medlen skall emellertid även i dessa fall stå i riktig proportion till målet. För att förkorta behandlingstiderna får PFC således inte vidta sådana åtgärder som med avseende på rättegångskostnaderna försätter människor i en ojämlik situation i det fall då käranden förlorar en patientskaderättegång mot PFC (2938/4/04*).

Samtycke till medicinsk forskning

JO behandlade också ett ärende som gällde samtycke till medverkan i FinDia-forskningen. På grund av bristerna i det dokument där samtycket gavs ansåg JO i sitt avgörande att de föräldrar som deltagit i forsknin-

gen inte hade kunnat ge ett sådant på vetenskap baserat samtycke till forskningen som lagen kräver. JO hänvisade till grundlagen och konstaterade att var och en har rätt till personlig frihet, integritet och trygghet och att ingen får utsättas för behandling som kränker människovärdet.

Enligt JO finns det ett uttryckligt samband mellan medicinsk forskning och denna grundläggande rättighet. Genom att procedurbestämmelserna i lagen om medicinsk forskning iakttas således tillgodoses det av denna grundläggande rättighet (1016/4/04*).

4.10.2 INSPEKTIONER

I samband med sina inspektioner vid psykiatriska sjukhus övervakar JO i synnerhet förhållandena vid sjukhusen och bemötandet av patienter som är intagna för vård oberoende av sin vilja. JO samtalar med sjukhusets ledning, patientombudsmannen, personalen och patienterna samt tar del av handlingar och inspekterar slutna avdelningar och isoleringsutrymmen. Under verksamhetsåret inspekterade JO Visala sjukhus som hör till Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt, Halikko sjukhus som hör till Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt och Grelsby sjukhus på Åland.

Vid sina inspektioner betonade JO vikten av att de förlitelser vårdgarantin medför iakttas. JO underströk att sjukhuset i enlighet med 4 § i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården måste ordna vård för patienten hos någon annan serviceproducent om sjukhuset inte kan erbjuda patienten behövliga undersökningar och lämplig vård inom den lagstadgade fristen.

JO betonade också att länsstyrelserna har en viktig uppgift när det gäller att övervaka inskränkningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna för patienter som mot sin vilja är intagna för psykiatrisk sjukhusvård. Hon underströk 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 lagen-

liga. Dessutom uppmärksammade hon sjukhusen på att de lagstadgade förutsättningarna för isolering och fastspänning avviker från varandra.

I samband med inspektionen av Visala sjukhus konstaterade JO att det arbete sjukhusets isoleringsarbetsgrupp utförde för att minska bruket av isolering och fastspänning överensstämde med målen för ändringarna i mentalvårdslagen. JO uppmärksammade sjukhuset på att de lagstadgade förutsättningarna för omhändertagande av egendom inte kan åsidosättas genom bestämmelser i sjukhusets ordningsstadga. Protokollet över inspektionen sändes för kännedom till länsläkaren vid Uleåborgs länsstyrelse som ansvarade för övervakningen av den psykiatriska vården.

Vid inspektionen av Halikko sjukhus framgick det att man inom barnpsykiatri alltid hade lyckats ordna undersökning och vård för patienterna inom de tidsfrister som anges i lagen. JO underströk att bestämmelserna om vårdgaranti är förpliktande. Sjukhuset saknade emellertid tillräckligt detaljerade anvisningar om inskränkningarna av patienternas rättigheter. JO framhöll att man genom tillräckligt detaljerade anvisningar kan främja en enhetlig tillämpning av inskränkningarna och därigenom förbättra patienternas rättsskydd.

Eftersom sjukhusets avdelning för unga var en veckoavdelning, kunde man bli tvungen att flytta en ungdom till en vuxenavdelning under ett sådant veckoslut då ungdomen i fråga var i så dåligt skick att han eller hon inte kunde skrivas ut. JO konstaterade att det var problematiskt att unga vårdades på en vuxenavdelning eftersom en minderårig enligt mentalvårdslagen skall vårdas åtskilt från vuxna, om det inte anses vara förenligt med den minderåriges bästa att förfara på något annat sätt. JO bad sjukhuset senast 30.3.2007 meddela vilka åtgärder observationerna under inspektionen hade föranlett. Protokollet över inspektionen sändes för kännedom till länsläkaren vid Länsstyrelsen i Västra Finlands län som ansvarade för övervakningen av den psykiatriska vården.

Vid Grelsby sjukhus saknades också anvisningar om inskränkningarna av patienternas rättigheter. JO förpliktade därför sjukhuset att utarbeta sådana anvisningar. JO uppmärksammade också sjukhuset på att anteckningarna i den förteckning som skall föras över

inskränkningarna var bristfälliga. Enligt JO var det vidare önskvärt att broschyren över patientens rättigheter också skulle innehålla information om inskränkningarna av patientens självbestämmanderätt och om möjligheterna att söka ändring i besluten om inskränkningarna. Protokollet över inspektionen sändes till Ålands landskapsstyrelse för kännedom.

4.10.3 AVGÖRANDEN

Brister i vården av en tuberkulospatient

Klaganden kritiserade undersökningen och vården av sin framlidne far vid Kuopio universitetssjukhus och Harjula sjukhus. Enligt klaganden hade faderns tuberkulosdiagnos varit felaktig och den medicineringshanteringen onödig. Uppföljningen av vårdens verkningar hade enligt klaganden varit bristfällig, vilket hade orsakat fadern oskäligt och långvarigt lidande och lett till faderns död. Klaganden riktade också kritik mot universitetssjukhusets beslut att inte försöka återuppliva fadern i juni 2004.

Biverkningarna av medicineringshanteringen och uppföljningen av dem

Enligt ett utlåtande av TEO kontrollerar man med hjälp av blodprov huruvida tuberkulosmedicineringshanteringen medför eventuella leverskador. Vid uppföljningen av hur medicineringshanteringen påverkade patientens lever nöjde man sig i detta fall med endast ett blodprov som beskrev leverns funktion (ALAT). Enligt TEO överensstämde uppföljningen av patientens tuberkulosmedicineringshantering med den finländska vårdpraxisen, även om man i en del av vårdrekommendationerna förordar att ett större urval blodprov används vid uppföljningen. Vid Kuopio universitetssjukhus har man på basis av detta fall infört som rutin att också fastställa bilirubinvärdet vid uppföljningen av leverfunktionen hos patienter som får medicineringshantering mot tuberkulos.

Den rätt till god hälso- och sjukvård som avses i 3 § i patientlagen innebär enligt JO att man vid sjukhuset

borde ha gjort en noggrannare och mer omfattande uppföljning av biverkningarna av den medicinering patienten ordinerats mot tuberkulos. JO ansåg att detta skulle ha varit motiverat eftersom det för denna patients del förelåg en förhöjd risk för att medicinerna skulle orsaka leverskador. Patienten var nämligen undernärdd, han fick samtidigt flera mediciner och han var mycket ålderstigen. Dessutom hade man konstaterat kraftigt förhöjda leverenzymvärden hos patienten redan då behandlingen inleddes.

Vid Kuopio centralsjukhus och Harjula sjukhus borde man ha fäst större vikt vid patientens näringsintag. I patientjournalen fanns t.ex. inga anteckningar om uppföljning av patientens vikt. Däremot fanns det flera anteckningar om att patienten saknade aptit, mådde dåligt och kastade upp. Enligt JO borde man ha kopplat samman patientens långvariga illamående och aptitlöshet med tuberkulosmedicineringen.

JO delgav lungläkaren vid Kuopio universitetssjukhus sin uppfattning om att uppföljningen av patientens tuberkulosmedicinering hade varit bristfällig och om att man borde ha fäst vikt vid patientens näringsintag och illamående. JO delgav också direktören för sjukhusvården vid Kuopio stads social- och hälsovårdscentral sin uppfattning om den sist nämnda frågan.

Nivåstruktureringen av vården

Enligt Rättsskyddscentralen för hälsovården bar Kuopio universitetssjukhus ansvaret för tuberkulosbehandlingen. Det faktum att patienten hade vårdats på flera olika ställen var enligt sjukhusets lungläkare en bidragande orsak till att patientens leverskada hade konstaterats så sent. Patienten hade vårdats på kliniken för lungsjukdomar vid Kuopio universitetssjukhus, på universitetssjukhusets kirurgiska klinik samt på Harjula sjukhus. Enligt läkaren är det i en sådan situation svårt att få en helhetsbild av patientens tillstånd. Enligt JO fanns det inte någon tydlig ansvarsfördelning mellan Kuopio universitetssjukhus och Harjula sjukhus när det gällde ansvaret för patientens vård.

Vid universitetssjukhusets klinik för lungsjukdomar hade man enligt utredningen följt effekterna och biverk-

ningarna av patientens tuberkulosmedicinering närmast genom att granska de lungröntgenbilder och blodprov som tagits av patienten på Harjula sjukhus. Trots att Kuopio universitetssjukhus ansvarade för uppföljningen av tuberkulosbehandlingen hade universitetssjukhusets lungläkare endast två gånger personligen undersökt patienten efter att patienten flyttats till Harjula sjukhus för fortsatt vård. Dessa två undersökningar hade utförts med anledning av att universitetssjukhusets kirurgiska avdelning begärt konsultation. Enligt JO skulle sådan adekvat uppföljning av patientens behandling som god hälso- och sjukvård förutsätter ha krävt att den lungläkare som ansvarade för patientens tuberkulosbehandling vid universitetssjukhuset personligen skulle ha bedömt patientens tillstånd genom att undersöka honom fler gånger än vad som varit fallet. Då skulle den läkare som ansvarade för tuberkulosbehandlingen också ha fått kännedom om patientens dåliga allmäntillstånd. JO delgav dessutom lungläkaren vid Kuopio universitetssjukhus sin uppfattning om att fördelningen av ansvaret för patientens vård hade varit oklar.

Beslutet om att inte återuppliva patienten

Avdelningsläkaren vid avdelningen för invärtesmedicin vid Kuopio universitetssjukhus hade i patientjournalen gjort anteckningar om att man hade fattat beslut om att inte återuppliva patienten (ett s.k. DNR-beslut). Det framgick inte av anteckningarna huruvida patienten i enlighet med 5 § i patientlagen hade fått upplysningar om de omständigheter som hänförde sig till vården och som var av betydelse då man fattade beslut om att inte återuppliva patienten. Enligt 18 § i journalhandlingsförfordningen skall man i journalhandlingarna göra anteckningar om att patienten har getts sådana upplysningar som avses i 5 § i patientlagen. Om patienten inte har getts sådana upplysningar skall orsaken till detta antecknas i journalhandlingarna.

Det framgick inte heller av anteckningarna huruvida beslutet i enlighet med 6 § i patientlagen hade fattats i samförstånd med patienten eller, om patienten inte kunde fatta beslut om vården vid den aktuella tidpunkten, i samförstånd med en nära anhörig på det sätt som föreskrivs i 6 § 2 och 3 mom. i patientlagen. En-

ligt JO är ett DNR-beslut ett sådant viktigt vårdbeslut som avses i detta lagrum. Enligt 19 § i journalhandlingsförfordningen skall det göras en anteckning i journalhandlingarna om att en myndig patient vårdas i enlighet med 6 § 2 och 3 mom. i patientlagen.

Grunderna för DNR-beslutet framgick inte heller på det sätt som förutsätts i 12 § i journalhandlingsförfordningen tillräckligt tydligt eller i tillräcklig omfattning av anteckningarna. Namnet på den person som fattat beslutet hade inte heller antecknats i patientjournalen. JO ansåg att DNR-beslutet är ett viktigt och betydelsefullt vårdbeslut och att namnet på de yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som deltagit i beslutet därför bör framgå av patientjournalen. Tillräckliga och korrekta anteckningar i journalhandlingarna klarlägger och stärker patientens och vårdpersonalens rättsskydd samt främjar uppkomsten av en förtroendefull vårdrelation.

JO delgav avdelningsläkaren vid avdelningen för invärtesmedicin vid Kuopio universitetssjukhus sin uppfattning om bristerna i patientjournalanteckningarna och uppmärksammade samtidigt för framtiden avdelningsläkaren på vikten av att bestämmelserna om utarbetandet av patientjournaler iakttas.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 30.11.2006,
dnr 645/4/05, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Psykiatrisk sjukhusvård

Klaganden kritiserade det faktum att hälsovårdscentralens företagshälsovårdsenhet med stöd av en observationsremiss hade hänvisat honom till psykiatrisk sjukhusvård mot hans vilja. Klaganden trodde att han hade blivit remitterad till stadssjukhuset för invärtesmedicinska undersökningar eller till avdelningen för invärtesmedicin vid Södra Karelens centralsjukhus. Han var också missnöjd med att det inte framgick av handlingarna vem som hade delgett honom beslutet om psykiatrisk sjukhusvård vid sjukhuset.

Överläkaren vid hälsovårdscentralens företagshälsovårdsenhet hade fattat beslut om att sända klaganden till centralsjukhusets psykiatriska enhet för bedömning

av dennes mentala tillstånd. Överläkaren hade i detta syfte skrivit ut en observationsremiss. Enligt överläkarens uppfattning innebär upprättandet av en remiss för bedömning av en persons mentala tillstånd egentligen inte att personen i fråga "sänds till ett psykiatriskt sjukhus för observation". Överläkaren hade utgått från att klaganden som var en högt utbildad person hade förstått detta.

JO underströk emellertid att en sådan observationsremiss som avses i 9 § 2 mom. i mentalvårdslagen i avvikelse från överläkarens uppfattning inte kan användas som remiss för poliklinisk bedömning av en persons mentala tillstånd. Det faktum att en person med stöd av en observationsremiss hänvisas till psykiatrisk sjukhusvård för observation innebär ett ingrepp i personens grundlagsskyddade personliga frihet och integritet. Enligt 7 § 3 mom. i grundlagen får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Enligt 9 § 2 mom. i mentalvårdslagen kan en läkare skriva ut en observationsremiss bara om läkaren efter att ha undersökt patienten anser det nödvändigt att patienten hänvisas till psykiatrisk sjukhusvård och läkaren anser att det sannolikt finns förutsättningar för ett beslut om vård i det aktuella fallet.

Den rätt till information som avses i 5 § i patientlagen accentueras enligt JO i en sådan situation där läkaren skriver ut en observationsremiss för en patient. Läkaren skall informera patienten om att upprättandet av en observationsremiss är förknippat med en sannolikhet för att patienten mot sin vilja blir intagen för psykiatrisk sjukhusvård. Överläkaren hade inte i patientjournalen gjort några anteckningar om vilken information klaganden hade fått.

Överläkaren hade haft en felaktig uppfattning om att en observationsremiss kan användas som en remiss för att sända en person för poliklinisk bedömning av hans eller hennes mentala tillstånd. Enligt JO hade överläkarens felaktiga uppfattning om observationsremissens syfte påverkat den information läkaren gett klaganden om remitteringen till sjukhuset. JO ansåg att det var sannolikt att klaganden inte hade varit medveten om att observationsremissen var förknippad med möjligheten att han mot sin vilja skulle bli intagen för psykiatrisk sjukhusvård. Den rätt till informa-

tion som avses i patientlagen tillgodosågs således inte för klagandens del. JO delgav överläkaren vid företagshälsovårdsenheten sin uppfattning om att detta förfarande var lagstridigt.

Patientjournalen innehöll inte heller någon anteckning om vem som hade delgett klaganden beslutet om att han tagits in för vård. Det framgick inte heller av beslutet om vård (M3-blanketten) vem som hade delgett beslutet. Vid punkt 6 på M3-blanketten finns det inte något särskilt utrymme för en anteckning om vem som delgett beslutet i det fall då patienten själv bekräftar delgivningen av beslutet med sin underskrift. På blanketten har det reserverats tillräckligt med utrymme för namnet på den som delger beslutet bara i det fall att patienten vägrar bekräfta delgivningen med sin underskrift.

För att man skall kunna undvika sådana olägenheter som aktualiserats ovan och förbättra rättsskyddet för patienter som tas in för psykiatrisk sjukhusvård gjorde JO en framställning till social- och hälsovårdsministeriet om att M3-blanketten som gäller beslut om vård bör ses över. Det finns också skäl att justera den bestämmelse i mentalvårdsförordningens 8 § som gäller delgivning av beslut om vård så att den överensstämmer med förvaltningslagens delgivningsbestämmelser. I denna paragraf finns det nämligen fortfarande en hänvisning till bestämmelserna om enskild delgivning i lagen om delgivning i förvaltningsärenden. Denna lag är upphävd och förvaltningslagen innehåller inte några bestämmelser om enskild delgivning.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 27.6.2006, dnr 3500/4/04*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Fastspänning av en patient

Avdelningsläkaren vid psykiatriska kliniken vid Åbo universitetscentralsjukhus hade fattat beslut om s.k. strukturerad samvård med spännbälte för en 17-årig patient. Avsikten var att man på basis av patientens skick och förmåga att uthärda impulser från omvärlden så småningom skulle frångå användningen av spännbälte. Enligt beslutet skulle patientens tillstånd dagligen bedömas av avdelningsläkaren och vid behov av jour-

läkaren. Man hade uppskattat att vården skulle fortgå minst en månad.

JO tog ställning till beslutet om s.k. strukturerad samvård med spännbälte samt till uppföljningen och avslutandet av vården.

Då mentalvårdslagen behandlades vid riksdagen konstaterade grundlagsutskottet att fastspänning av en patient innebär ett allvarligt ingrepp i patientens personliga frihet och integritet. Åtgärden kan också vara förknippad med hälsorisker. Av dessa orsaker är det motiverat att fastspänning endast får utnyttjas i de situationer som anges i 22 e § 1 mom. 1 punkten i mentalvårdslagen. Det framgår av motiveringen till regeringens proposition att fastspänning i enlighet med proportionalitetsprincipen endast är avsedd att användas som en sista utväg i de allra svåraste situationerna (grundlagsutskottets utlåtande 34/2001, jfr social- och hälsovårdsutskottets betänkande 35/2001, s. 3).

Bestämmelserna i 22 e § i mentalvårdslagen grundar sig på ståndpunkten att fastspänning av en patient innebär ett allvarligare ingrepp i patientens personliga integritet än att patienten isoleras eller hålls fast. Därför är det tillåtet att spänna fast en patient endast om patientens egen eller andras säkerhet allvarligt äventyras. Fastspänningen skall upphöra genast när åtgärden inte längre är nödvändig. En patient får enligt lagen isoleras bl.a. då det är nödvändigt "av andra synnerligen vägande skäl som har samband med vården" (22 e § 1 mom. 3 punkten i mentalvårdslagen). Däremot får en patient inte spännas fast med stöd av detta lagrum. Därför ansåg JO att läkarens beslut om att på förhand föreskriva s.k. strukturerad samvård med spännbälte i ungefär en månads tid stod i strid med mentalvårdslagen.

Senast då patienten enligt patientjournalen inte längre visade några tecken på aggressivitet borde den behandlande läkaren enligt JO ha gjort en ny bedömning av huruvida fastspänningen skulle fortgå eller upphöra. I denna situation borde läkaren ha gett en särskild motivering till beslutet om att fastspänningen skulle fortgå.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 30.3.2006, dnr 1411/2/04*, föredragande Håkan Stoor

Ett läkemedelsföretags traktering vid ett hälsovårdsseminarium

JO tog ställning till ett läkemedelsföretags traktering vid sjukvårdsdistriktens höstseminarium som ordnades av Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt i Saariselkä. I seminarium deltog också grundtrygghetsministern, social- och hälsovårdsministeriets kanslichef samt direktörer och chefsöverläkare från sjukvårdsdistrikten. Ett företag inom läkemedelsbranschen hade också inbjudits till seminariet. Företaget bjöd två kvällar seminariedeltagarna på supé och på förfriskningar i samband med bastubadandet samt två dagar på lunch och eftermiddagskaffe. JO undersökte ärendet på basis av ett klagomål. Det faktum att högt uppsatta tjänstemän deltog i seminariet äventyrade enligt klagandens åsikt medborgarnas förtroende för tjäns-temännens opartiskhet.

Enligt utredningen var seminariets program sådant att det med hänsyn till deltagarnas tjänsteutövning var motiverat att de deltog i seminariet. Seminariet hade i första hand yrkesmässig inriktning. Vid seminariet behandlades frågor som gällde ordnandet av hälso- och sjukvårdsservice och administrativa förändringar i anslutning till detta. Läkemedelsföretagets representant höll ett inledningsanförande om läkemedelsindustrins och det egna företagets utvecklingsutsikter. Det faktum att det också ordnades friare program för seminariedeltagarna stred inte heller mot lagen eller mot några administrativa föreskrifter.

Enligt JO är det brukligt att programmet vid olika konferenser, seminarier och utbildningsdagar också innefattar social samvaro, såsom exkursioner, kvällssammankomster och annan slags samvaro. Det utgör inte något problem att tjänstemän deltar i sådant program då det är fråga om program som ordnas i anslutning till ett seminarium och då gästfriheten håller sig inom gränserna för vad som kan betraktas som normalt. Dylikt socialt program är viktigt såväl med tanke på de ämnen som behandlas vid seminariet som med tanke på informationsutbytet och de personliga kontakterna mellan seminariedeltagarna.

JO ansåg inte att det fanns skäl att misstänka att det skulle ha varit omotiverat att bjuda in läkemedelsfö-

taget att delta i seminariet. Det fanns inga tecken på att läkemedelsföretaget skulle ha haft några särskilda intressen att bevaka i förhållande till seminariedeltagarna. Trakteringen överskred inte heller vad som kan betraktas som normalt. Med avseende på myndighetsverksamhetens objektivitet och trovärdighet skulle det dock ha varit lämpligare om seminariets arrangör inte skulle ha godkänt att en utomstående aktör ordnade så omfattande traktering som i detta fall.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 17.8.2006,
dnr 2691/4/05*, föredragande Pasi Pölönen

Behandlingstiderna för klagomål vid Länsstyrelsen i Västra Finlands län

JO undersökte på eget initiativ behandlingstiderna för klagomål gällande social- och hälsovårdsärenden vid Länsstyrelsen i Västra Finlands län.

Under 2000-talet hade antalet behandlade klagomål ökat betydligt vid Länsstyrelsen i Västra Finlands län. I och med att antalet nya klagomål ökade, förlängdes också de behandlingstider som uppställt som mål i resultatavtalen till 6–12 månader. Dessa mål uppnåddes emellertid inte, utan behandlingstiderna förlängdes betydligt, i synnerhet för de klagomål som gällde hälso- och sjukvård. År 2004 vidtog länsstyrelsen särskilda åtgärder för att avveckla anhopningen av klagomål. Under detta år avgjorde länsstyrelsen således ett exceptionellt stort antal klagomål. Man hade uppskattat att den genomsnittliga behandlingstiden år 2005 skulle vara ungefär ett år. Av alla klagomål som behandlades vid social- och hälsovårdsavdelningen – varav största delen gällde hälso- och sjukvård – avgjordes emellertid ungefär hälften först efter en behandlingstid som översteg 12 månader. Behandlingen av klagomålen fördröjdes år 2006 på grund av personalbrist, men vid länsstyrelsen ansåg man att det skulle vara möjligt att före årets slut nå samma nivå som året innan.

I de nyaste resultatavtalen har de eftersträlvade behandlingstiderna åter förkortats. Ett långsiktigt mål är att klagomålen i regel skall avgöras inom nio månader. Enligt länsstyrelsens verksamhets- och ekonomiplan för åren 2007–2010 skall behandlingstiden för klagomål

vid utgången av planeringsperioden vara 6 månader. Detta skulle innebära att man igen kommer att uppnå de mål som ställts vid millennieskiftet, trots att antalet klagomål ökat väsentligt.

Enligt 21 § 1 mom. 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. Klagomål som riktar sig mot social- och hälsovårdssektorn kan dessutom gälla sådana tjänster eller förmåner som avses i 19 § i grundlagen och som är avsedda att trygga medborgarnas rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. I sådana fall är en snabb behandling av ärendet av särskild vikt också när det gäller tillgodoseendet av de materiella rättigheterna.

Enligt 22 § i grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I regeringens proposition gällande reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras det att inriktningen av de ekonomiska resurserna hör till de centrala metoder med hjälp av vilka det allmänna kan fullfölja sina skyldigheter att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (RP 309/1993).

Inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet skall se till att länsstyrelserna anvisas tillräckliga resurser för att kunna behandla klagomålen inom de tidsfrister som fastställts i resultatavtalen. Det framgick emellertid av länsstyrelsens utredning att man i första hand strävade efter att förkorta behandlingstiderna för klagomålen med andra metoder än genom en ökning av resurserna, närmast genom att effektivera förfarandet och delvis också genom att ställa upp vissa begränsningar för anförandet av klagomål.

Det arbete som utförts av inrikesministeriets arbetsgrupp för informationsstyrning (inrikesministeriets publikationer 39/2005) och arbetsgruppen för klagomål vid Länsstyrelsen i Västra Finlands län innebär en positiv strävan efter att uppfylla de förpliktelser som anges i 22 § i grundlagen. I den lagstiftning genom vilken arbetsuppgifterna för Rättsskyddscentralen för hälsovården utvidgas (1253–1261/2006) har man också uppmärksammat effektiviteten inom systemet för anförandet av klagomål över hälso- och sjukvården.

JO konstaterade att behandlingstiderna för klagomålen hade förkortats betydligt tack vare de åtgärder som vidtagits i samband med projektet för avveckling av klagomålsanhopningen år 2004. Med beaktande av denna positiva utveckling i fråga om behandlingstiderna för klagomålen, det arbete som inleddes vid inrikesministeriet år 2005 för att effektivera förfarandet vid behandlingen av klagomålsärenden samt den nya lagstiftning genom vilken arbetsuppgifterna för Rättsskyddscentralen för hälsovården utvidgas, ansåg JO att det inte fanns skäl att vidta några åtgärder i ärendet.

Enligt statistiken för år 2006 tycktes systemet dock vara sårbart, eftersom den temporära personalbristen omedelbart verkade försämra den positiva utvecklingen i fråga om behandlingstiderna. Under den period JO granskade hade det endast inrättats en ny tjänst för behandlingen av klagomål vid Länsstyrelsen i Västra Finlands län. På basis av detta kunde man sluta sig till att uppskattningarna i länsstyrelsens utredning var riktiga i det avseende att resurserna fortfarande var alltför små i förhållande till de krävande uppgifterna och det stora antalet ärenden.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 13.10.2006,
dnr 930/2/04*, föredragande Håkan Stoor

4.11

BARNS RÄTTIGHETER

De ärenden som gäller barns rättigheter statistikförs vid JO:s kansli utgående från de myndigheter som klagomålen avser, vilket innebär att de i statistiken inte behandlas som en egen grupp. Merparten av dessa ärenden avgörs av JO *Riitta-Leena Paunio*. Huvudföredragande för sakområdet var under året äldre justitieombudsmannasekreterare *Kirsti Kurki-Suonio* till 31.8.2006 och därefter justitieombudsmannasekreterare (för viss tid) *Liisa Nieminen*.

Utgångspunkten är den att barn har samma grundläggande och mänskliga rättigheter som vuxna. Ett undantag utgör t.ex. de politiska grundrättigheterna, framför allt valrättigheterna. I 6 § 3 mom. i Finlands grundlag föreskrivs dessutom uttryckligen att barn skall bemötas som jämlika individer. Också de internationella människorättskonventionerna tryggar barns rättigheter. Den viktigaste av dessa konventioner är i praktiken den Europeiska människorättskonventionen. Den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har under de senaste åren flera gånger behandlat fall som gällt tvångsomhändertaganden och i vissa fall ansett att Finland i samband med omhändertaganden av barn brutit mot människorättskonventionens artikel 8 som gäller skydd för familjeliv.

FN har godkänt en konvention om barnets rättigheter, som inte i likhet med den Europeiska människorättskonventionen ger den enskilda individen rätt att överklaga beslut. Den viktigaste tillsynsformen enligt konventionen är de rapporter som staterna regelbundet skall avge till kommittén för barnets rättigheter om åtgärder som de vidtagit för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Kommittén gav senast 20.10.2005 rekommendationer som gällde Finland. Då uppmärksammade kommittén bl.a. de långa behandlingstiderna för vårdnadstvister samt det stora antalet omhändertagna barn i Finland. Dessutom ansåg kommittén att det var viktigt att bevara kontakten mellan föräldrar och omhändertagna barn. Kommittén uppmärksammade också de allvarliga konsekvenser som familjerelaterat våld har från barnens synpunkt. De viktigaste konventionerna i ärenden som gäller barn är i JO:s praxis den Europeiska människorättskonventionen och FN:s konvention om barnets rättigheter.

4.11.1

**ÄNDRINGAR I
LAGSTIFTNINGEN**

Den 1 mars 2006 trädde en partiell ändring av barnskyddslagen (583/2006) i kraft. Genom lagändringen preciserades och kompletterades bestämmelserna om begränsning av kontakterna i samband med vård utom hemmet, i syfte att förbättra barnens rättssäkerhet. Samtidigt förtydligades bestämmelserna om barnskyddsanstaltarnas föreständares begränsningsbefogenheter och möjligheter att i samtliga barnskyddsanstalter tillämpa de i lagen nämnda begränsningarna. I samband med revideringen lyftes också barnskyddsförordningens begränsningsbestämmelser upp till lagnivå. Bidragande orsaker till ändringarna var BJO Paunios beslut 13.10.2000 (779/2/98 och 1897/4/98) samt JO Paunios beslut 31.12.2002 (3170/2/01).

Hösten 2006 inledde riksdagen behandlingen av en proposition med förslag till en ny barnskyddslag (RP 252/2006 rd). Syftet med lagen är att garantera att barnets rättigheter och bästa beaktas vid genomförandet av barnskyddet samt att trygga de stödåtgärder och tjänster som barnet och familjen behöver. Avsikten är dessutom att förbättra rättsskyddet för barnet och föräldrarna eller vårdnadshavarna, i synnerhet vid beslutsfattande som ansluter sig till barnskydd.

Riksdagen godkände den nya barnskyddslagen i februari 2007 och lagen träder i kraft 1.1.2008. De viktigaste ändringarna gäller beslutsfattandet om barnskydd: beslut i ärenden som gäller tvångsomhändertaganden skall efter att lagen trätt i kraft fattas i första instans hos förvaltningsdomstolen på ansökan av den ledande tjänsteinnehavare som ansvarar för socialvården i kommunen.

I sitt utlåtande 58/2006 rd med anledning av lagförslaget underströk grundlagsutskottet att om beslutsfattandet i första instans flyttas från de kommunala myndigheterna till våra nuvarande åtta förvaltningsdomstolar, måste betydande extra resurser avsättas för förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen, som enligt förslaget kommer att vara den enda besvärinstansen. I enlighet med lagutskottets förslag (LaUU 22/2006 rd) fogades i riksdagen till barnskyddslagen en bestämmelse enligt vilken barnskyddsmyn-

digheterna är skyldiga att göra polisanmälan om det finns grund att misstänka att barnet i sin uppväxtmiljö har blivit utsatt för sexualbrott eller brott mot liv eller hälsa (se även Social- och hälsovårdsutskottets betänkande 59/2006 rd).

4.11.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret avgjordes vid kansliet sammanlagt 98 ärenden som gällde barns rättigheter, vilket var färre än föregående år. Merparten av ärendena som gällde barns rättigheter hänförde sig till socialvårdmyndigheternas uppgifter och gällde framförallt barnskydd samt problem med vårdnad och umgängesrätt. Dessutom gällde ett antal klagomål polisens verksamhet samt undervisnings-, hälsovårds-, justitie- och fängelsemyndigheter. Ca 26 % av avgörandena ledde till åtgärder och i ett fall gavs en anmärkning.

Flera undersökningar visar att familjerelaterat våld mot kvinnor, barn och äldre är ett allvarligt samhällsligt problem i vårt land. JO beslöt år 2003 på eget initiativ utreda vilka åtgärder myndigheterna vidtagit för att förebygga och utreda familjerelaterat våld mot barn samt ordna vård för drabbade barn. Arbetet resulterade i flera separatuutredningar och inspektioner av kommunernas socialväsande och framförallt deras barnskyddsarbete. JO överlämnade 31.1.2006 en särskild berättelse till riksdagen om sina iakttagelser (Barn, familjevåld och myndigheternas ansvar, B1/2006 rd).

Ett barn har i enlighet med 7 § 1 mom. i Finlands grundlag rätt till integritet och trygghet. Bestämmelsen innebär att lagstifaren och myndigheterna måste trygga de grundläggande rättigheterna också mot hot som kommer från enskilda personer. Bestämmelsen gäller sålunda också familjerelaterat våld.

Enligt artikel 19 i FN:s konvention om barnets rättigheter skall konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns,

vårdnadshavares eller annan persons vård. Kommittén för barnets rättigheter har rekommenderat att Finland överväger att vidta särskilda åtgärder för att förebygga familjerelaterat våld mot barn och för att i tillräckligt god tid ingripa vid konstaterade missförhållanden. Den som uppfyller sin anmälningsskyldighet i enlighet med barnskyddslagen vidtar enligt JO en sådan aktiv åtgärd som gör det möjligt för en myndighet att ingripa i en familjevåldssituation i syfte att skydda ett barn. Enligt den utredning som JO fått förefaller det finnas problem med att uppfylla denna skyldighet.

I den särskilda berättelsen drog JO bl.a. följande slutsatser: 1) lagstifningen om barnskyddsanmälningar måste förtydligas, 2) bestämmelserna om tystnadsplikt för de anmälningsskyldiga myndigheterna inom olika förvaltningsområden måste harmoniseras med bestämmelserna om skyldighet att göra barnskyddsanmälan, 3) bestämmelserna om socialmyndigheternas rätt att göra polisanmälan om misstänkta våldsbrott mot barn och sexuellt utnyttjande av barn måste förtydligas, 4) barn har rätt att utan dröjsmål vid behov få god vård och omsorg utom hemmet, om det har förekommit familjevåld, 5) barn har rätt att utan dröjsmål och vid behov vid en för ändamålet avsedd undersökningsenhet bli föremål för sakkunnig undersökning av misstankor om sexuellt utnyttjande, 6) barn har rätt att inom lagstadgad tid komma till psykiatrisk undersökning och vård och 7) uppgifter om barns integritet och trygghet skall samlas in och statistikföras systematiskt, så att det är möjligt att få en tillförlitligare bild av barnens trygghetssituation.

Riksdagens grundlagsutskott konstaterade i september 2006 i sitt betänkande (7/2006 rd) med anledning av den särskilda berättelsen att eftersom ett projekt för totalrevidering av barnskyddslagen pågick var det enligt utskottets åsikt skäl att i det sammanhanget också granska bestämmelserna om anmälningar från socialmyndigheterna till polisen. Grundlagsutskottet förenade sig också om JO:s oro för hur barnets rätt till vård och omsorg förverkligas i familjevåldssituationer. Utskottet ansåg att det var motiverat att utveckla statistikföringen och forskningen för att det skulle vara möjligt att få en tillförlitligare helhetsbild av förekomsten av våld mot barn, på det sätt som anförs i berättelsen och i social- och hälsovårdsutskottets (8/2006 rd) samt i lagutskottets utlåtanden (9/2006 rd).

I samband med JO:s laglighetskontroll aktualiseras ofta också problem som gäller umgängesrätt, dvs. vad myndigheterna kan göra för att ordna umgängesrätten i fall där barnets föräldrar inte kan komma överens om saken på ett tryggt sätt. JO gjorde år 2004 en framställning om att statsrådet skall utreda om barns och föräldrars grundläggande och mänskliga rättigheter kan främjas genom lagstiftning om övervakande sammanträffanden mellan barn och föräldrar i vissa situationer (2752/2/04).

Två tjänstemän från justitieministeriet och social- och hälsovårdsministeriet utarbetade år 2006 i form av en regeringsproposition ett förslag till lagstiftning om övervakat umgänge mellan barn och föräldrar (Social- och hälsovårdsministeriets utredningar 2006:7). Förslaget har inte ännu lett till lagändringar.

Barnskydd

Merparten av de klagomål som under året ledde till åtgärder gällde barnskydd och i många fall begränsning av kontakterna mellan omhändertagna barn och deras föräldrar. Det förekommer ofta ovisshet om när ett uttryckligt, överklagbart beslut skall fattas om begränsning av kontakterna mellan barn och föräldrar. Genom ett sådant beslut tryggas vars och ens rätt att i enlighet med grundlagens 21 § få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol.

JO har i flera fall understrukit att om det råder någon som helst oklarhet om huruvida man i en vårdplan har uppnått samförstånd om umgängesrätten, är det skäl att myndigheten alltid informerar en part om dennas rätt att få ett beslut i ärendet (bl.a. 3002/4/04 och 875/4/06* s. 175).

JO underströk i ett fall att ett beslut om begränsning av kontakterna alltid skall motiveras. I barnskyddslagens 25 § räknas de godtagbara grunderna upp (1287/4/05*).

Även om det framgick av handlingarna att barnets mor inte på sikt kunde eller ville förbinda sig till att regelbundet umgås med barnet, kunde beslutet enligt JO

fattats t.ex. i den formen att barnet en gång i månaden, en dag som varje gång avtalades särskilt, under övervakning träffade sin mor i ett familjerum i Bergshälls ämbetshus. Modern kunde i sista hand ha låtit förvaltningsdomstolen avgöra frågan om hur ofta och var umgänget skulle ske samt om det skulle ske under övervakning (3217/4/04).

Enligt barnskyddslagen kan socialnämnden begränsa ett utom hemmet vårdat barns rätt att träffa sina föräldrar och även andra närstående personer. I lagen anges inte närmare vilka personer som räknas som närstående, men JO har i enskilda avgöranden ansett att åtminstone ett barns mor- och farföräldrar samt mostrar och fastrar är närstående (682/4/05* och 686/4/05).

JO ansåg att socialväsendet inte hade överskridit sin behörighet genom att placera omhändertagna barn i en familj vars föräldrar var medlemmar i pingströrelsen. Socialväsendet uppgav i sin utredning att det övervakade att barnens religionsutövning inte avvek från sedvanlig luthersk religiositet (1751/4/04). I den nya barnskyddslagen föreskrivs uttryckligen att man vid val av plats för vård utom hemmet i mån av möjlighet skall beakta barnets språkliga, kulturella och religiösa bakgrund.

JO konstaterade i fråga om förfarandet vid omhändertagande av barn att en förvaltningsdomstols behandling av ärenden som gällde omhändertagande av barn och därtill anslutna ärenden hade tagit alltför lång tid i anspråk. En behandlingstid på närmare ett år kunde anses vara alltför lång med beaktande av barnets grundläggande och mänskliga rättigheter (2963/2/04). Detsamma gällde också en behandlingstid på ett och ett halvt år i ett ärende som gällde omhändertagande (2316/4/04*).

Vårdnad och umgängesrätt

I klagomålen som gällde vårdnad om barn och umgängesrätt var det ofta fråga om att den ena föräldern ansåg att socialväsendet hade handlat på ett sätt som gynnade den andra föräldern. JO underströk att en socialvårdsmyndighet skall förhålla sig opartiskt och be-

möta parterna jämbördigt när den gör utredningar och ger yttranden i ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt, samt även i andra socialvårdsärenden. I ärenden som gäller barn innebär opartiskheten framförallt att myndigheten skall förhålla sig objektivt meningsskiljaktigheter mellan föräldrarna (234/4/04* s. 175, 1493/4/04 och 1723/4/04).

I ett fall kritiserade JO socialväsendet för att behandlingen av en utredning som gällde vårdnad om barn och umgängesrätt hade tagit alltför lång tid i anspråk. JO ansåg att anhopningen av ärenden hos myndigheten inte var en godtagbar förklaring till att behandlingstiderna blev orimligt långa. Kommunen skall dimensionera personalen så att den motsvarar arbetsmängden (2429/4/05).

JO kritiserade Helsingfors hovrätt för att en ansökan enligt Haagkonventionen om bortförande av barn hade tagit alltför lång tid i anspråk (2882/2/05*). Detta avgörande refereras närmare på s. 174. Däremot ansåg JO att det inte fanns någon anledning att ingripa i en häradsfogdes åtgärder som var baserade på en tingsrätts förordnanden i syfte att trygga verkställigheten av ett förordnande om återlämnande av barn (621/4/05 och 438/4/05).

Skolärenden

JO vidtog åtgärder t.ex. med anledning av ett klagomål som gällde en förskoleelevs rätt till avgiftsfri skolskjuts (326/4/05* s. 199) och med anledning av förfarandet när ett barn överfördes till specialundervisning (2741/4/04).

JO klandrade ett privat barnhem för att det hade försummat att ordna regelbunden terapi för ett barn som placerats i vård utom hemmet. JO ansåg att skyldigheten att ordna terapi utgjorde en väsentlig del av de hälsovårdstjänster som barnet hade rätt till. Mellan barnhemmet och stadens socialnämnd hade ingåtts ett avtal om att placera det omhändertagna barnet på barnhemmet. JO uppmärksammade i detta fall också den omständigheten att den kommunala myndighet som omhändertagit ett barn också skall övervaka att barnets rätt till grundläggande utbildning tillgodoses.

Även om JO inte ansåg att social- och hälsovårdsnämnden vid sin övervakning handlat i strid med gällande lagstiftning ansåg hon att det hade varit bättre om nämnden, som företrädare för det allmänna samt i egenskap av den myndighet som omhändertagit barnet och i första hand ansvarade för barnets välmående, hade fäst större avseende vid att barnets rätt till grundläggande utbildning tillgodosågs (856/4/04).

Övriga ärenden

En socialarbetare hade lämnat ut uppgifter om ett barns hälsotillstånd till barnets farmor. Barnets mor hade tidigare nämnt för socialarbetaren att hon själv ville berätta för farmodern om barnets hälsotillstånd. Av handlingarna och de utredningar som fanns att tillgå i ärendet framgick emellertid inte direkt att barnets mor uttryckligen skulle ha samtyckt till att socialarbetaren fick berätta om barnets hälsotillstånd för farmodern. JO uppmärksammade socialarbetaren på betydelsen av särskild noggrannhet vid utlämnande av sekretessbelagda uppgifter samt vid registrering av samtycke som avser utlämnande av sådana uppgifter (548/4/04).

En förälder som inte är sitt barns vårdnadshavare har, med beaktande av bestämmelserna om vårdnad och barnskyddslagens 10 §, inte rätt att föra talan i ärenden som gäller familjevård som ordnas som en stödåtgärd inom den öppna vården eller som gäller anstaltsvård. En sådan förälder är inte heller i enlighet med offentlighetslagens 11 § part i ett ärende som gäller en stödåtgärd inom den öppna vården och har sålunda inte rätt att få sekretessbelagda uppgifter om barnet eller vårdnadshavaren. JO ansåg därför att ett beslut som gäller stödåtgärder och innehåller sekretessbelagda uppgifter inte på myndighetens eget initiativ skall sändas för kännedom till den förälder som inte är vårdnadshavare, om det inte har konstaterats att vårdnadshavaren samtyckt till detta.

Ett barns vårdnadshavare ansåg att en socialarbetare brutit mot sin tystnadsplikt då socialarbetaren utan att på förhand ha bett vårdnadshavarna om lov hade kallat barnets förra familjedagvårdare till ett rehabiliteringsmöte i ett barnhem. Uppgiften om att barnet bodde på barnhemmet var sekretessbelagd. JO ansåg

emellertid att uppgiften i enlighet med 17 § 4 mom. i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, oberoende av vårdnadshavarnas samtycke fick lämnas ut till familjedagvårdaren för utredning av hur barnets vård skulle ordnas. Det nämnda lagrummet skall emellertid enligt JO tolkas så att klientens samtycke om möjligt först skall inhämtas. Först därefter kan man överväga att lämna ut uppgifterna oberoende av klientens samtycke. Enligt JO hade socialarbetarna i detta fall inte brutit mot sin tystnadsplikt när de kallade barnets förra familjedagvårdare till rehabiliteringsmötet i barnhemmet. Hon ansåg emellertid att lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården skulle ha förutsatt att vårdnadshavarnas åsikt om saken först hade utretts (2135/4/04*).

JO ansåg att en ansökan som var riktad till en social- och hälsovårdsnämnd, med en begäran om att få ta del av uppgifter om barnbarn var en sådan handling som avses i 13 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan offentlighetslagen). Social- och hälsovårdsväsendet borde därför ha förfarit i enlighet med den nämnda lagens 14 §, dvs. frågat sökandena om de ville att ärendet på det sätt och inom den tid som närmare föreskrivs i lagrummet överfördes till den behöriga myndigheten för avgörande. Av den utredning som fanns att tillgå i fallet framgick emellertid att nämnden inte hade förfarit på detta sätt. JO meddelade för kännedom social- och hälsovårdsväsendet som sin uppfattning att förfarandet var lagstridigt.

Det saknade i ärendet betydelse att klagandena hade fått muntligt besked om att de inte kunde få de uppgifter som de begärt. Farföräldrarna hade inte rätt att ta del av de sekretessbelagda uppgifterna eftersom de, oavsett vad de påstod, inte i enlighet med offentlighetslagens 11 § 1 mom. kunde betraktas som parter i barnskyddsärendet. Farföräldrarna kunde inte få partsställning i enlighet med barnskyddslagen (1730/4/05).

4.11.3 INSPEKTIONER

Under de senaste åren har barnskyddet varit ett tyngdpunktsområde inom JO:s inspektionsverksamhet. Under verksamhetsåret lades tyngdpunkten däremot vid äldreomsorgen.

År 2006 inspekterades inga barnskyddsanstalter. Frågor som gällde barns rättigheter aktualiserades emellertid i samband med JO:s inspektion av Halikko sjukhus 12.4.2006 och likaså i samband med inspektionen av Mariehamns socialbyrå 27.9.2006. Under BJÖ Lindstedts inspektion av polisinspektionen i Jyväskylä härad 8.11.2006 diskuterades betydelsen av att myndigheterna samarbetar vid utredning av brott som riktar sig mot barn.

4.11.4 AVGÖRANDEN

Behandlingstiden för ett ärende som gällde återlämnande av barn

Helsingfors hovrätt behandlade med tillämpning av 1980 års Haagkonvention om bortförande av barn ett ärende som gällde återlämnande av barn. JO beslöt på eget initiativ utreda varför behandlingen hade dragit ut på tiden. Hovrätten hade behandlat ärendet i sammanlagt ca sex månader. Haagkonventionen förutsätter emellertid att behandlingen sker utan dröjsmål och anger sex veckor som riktigande tid.

Den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i ett antal avgöranden framhållit vikten av att ärenden som gäller återlämnande av barn behandlas utan dröjsmål. Detta är viktigt framförallt från barnens synpunkt. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter skall domstolen i första hand beakta barnets fördel i alla ärenden som gäller barn.

JO ansåg att det av den utredning som hovrätten gav i ärendet inte framkom någonting som tydde på att hovrätten förhalat ärendet eller i något annat avseende handlat i strid med lag eller försummat sina skyldigheter. Behandlingen föreföll ha framskridit enligt gällande procedurer. Enligt JO äventyrade den sex månader långa behandlingstiden emellertid barnens grundläggande och mänskliga rättigheter samt skyddet för familjelivet (10 § i Finlands grundlag, artiklarna 3 och 9 i FN:s konvention om barnets rättigheter samt artikel 8 i den Europeiska människorättskonventionen). Behandlingstiden motsvarade inte heller de krav som Haagkonventionen om bortförande av barn ställer i detta avseende. JO meddelade för kännedom hovrät-

ten som sin uppfattning att behandlingstiden var alltför lång med hänsyn till barnens grundläggande och mänskliga rättigheter, eftersom ärendet gällde ett krav på återlämnande av barnen.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 29.8.2006,
dnr 2882/2/05*, föredragande Kirsti Kurki-Suonio

En utredning som gällde vårdnad om barn och umgänges- rätt inte opartisk

JO gav en socialarbetare i Åbo stad en anmärkning och klandrade en annan socialarbetare för att de vid upprättandet av en utredning som gällde vårdnad om barn och umgängesrätt inte hade förfarit opartiskt i enlighet med kommunallagens 44 a §, som gällde vid den aktuella tidpunkten. Den socialarbetare som fick anmärkningen hade mera erfarenhet att upprätta utredningar och skötte merparten av utredningsarbetet.

Socialarbetarnas utredning gällde moderns attityd till umgängesrätten och hennes inställning till den andra parten i tvisten, dvs. till barnets far. De hade dragit sina slutsatser enbart utifrån de synpunkter som fadern framfört, även om detta inte framgick av utredningen. JO ansåg att utredningen innehöll uppgifter som framstod som myndighetens ställningstaganden eller som åtminstone kunde uppfattas som sådana. Detta strider mot principerna om myndigheternas objektivitet och opartiskhet. Faktum kvarstår enligt JO trots att utredningsarbetet gjordes i samarbete mellan två kommuners socialväsanden, så att den utredning som gjordes i Åbo endast gällde barnets far medan utredningen för moderns vidkommande gjordes av socialnämnden av hennes hemkommun.

I lagen och förordningen om vårdnad om barn och umgängesrätt föreskrivs inte vad en utredning som avses i 16 § skall innehålla och hur den skall upprättas. På utredningen skall sålunda tillämpas de inom socialvården och förvaltningen allmänt gällande bestämmelserna och principerna. Till dessa principer hör jämlikhetsprincipen, objektivitetsprincipen, proportionalitetsprincipen och ändamålsenlighetsprincipen.

Enligt 4 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården har en klient rätt till socialvård av god kvalitet och gott bemötande utan diskriminering från den som lämnar socialvård. JO anser att detta lagrum kan anses vara en allmän bestämmelse som understryker betydelsen av klienternas grundläggande rättigheter inom socialvården, även om de grundläggande rättigheterna naturligtvis också utan en särskild bestämmelse gäller inom socialvården. Detta gäller också medborgarnas rätt till ett gott förvaltningsförfarande.

Enligt JO innebar socialarbetarnas förfarande att klientens rätt till socialvård enligt 4 § i den nyss nämnda lagen samt den grundläggande rätten till en god förvaltning inte blev tillgodosedda i detta ärende.

Sammanfattningsvis konstaterade JO att en socialvårdsmyndighet, när den gör utredningar för en domstol i ett ärende som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt, skall förhålla sig objektivt och bemöta parterna opartiskt, liksom över huvud taget i socialvårdsärenden. Objektiviteten och opartiskheten i utredningar av detta slag innebär framförallt att myndigheten skall förhålla sig objektivt till meningsskiljaktigheter mellan föräldrar.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 30.6.2006,
dnr 234/4/04*, föredragande Kirsti Kurki-Suonio

Kontakterna mellan ett omhändertaget barn och dess föräldrar begränsades på felaktiga grunder

JO kritiserade socialsekreteraren och en socialarbetare i Kitee stad för deras förfarande i samband med begränsning av kontakterna mellan ett omhändertaget barn och barnets föräldrar.

Enligt barnskyddslagens 24 § skall ett barn som vårdas utom hemmet tillförsäkras för barnets utveckling viktiga, fortgående och trygga mänskliga relationer. Barnet har rätt att träffa sina föräldrar och andra barnet närmstående personer samt att hålla kontakt med dem. Socialnämnden skall stödja och hjälpa barnet i dess kontakter med föräldrarna samt med andra bar-

net närstående personer. Medan ett barn är omhändertaget kan socialnämnden emellertid begränsa barnets rätt att hålla kontakt med sina föräldrar samt att träffa dem och andra närstående personer. I barnskyddslagens 25 § och barnskyddsförordningens 9 § föreskrivs om förutsättningarna för sådana begränsningar.

Utgångspunkten är den att avtal om kontakterna om möjligt skall ingås med föräldrarna och platsen för vård utom hemmet. En plan för kontakterna mellan barnet och barnets närstående skall tas in i den vårdplan som avses i barnskyddslagens 11 §.

Om det uppkommer någon som helst oenighet mellan socialnämnden och föräldrarna om umgänget och kontakterna skall ett överklagbart beslut fattas om saken. Detta kan motiveras med grundlagens 21 §, enligt vilken var och en har rätt att få sin sak behandlad vid en domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt artikel 8 i den Europeiska människorättskonventionen har envar rätt att åtnjuta respekt för sitt familjeliv. På detta sätt tolkas också grundlagens 10 §.

I det aktuella fallet saknades föräldrarnas underskrift i den sista vårdplanen för barnet, varav den slutsatsen kan dras att någon överenskommelse om kontakterna inte hade nåtts. Enligt JO borde i den situationen ha fattats ett uttryckligt, överklagbart beslut om begränsning av kontakterna. Därigenom skulle föräldrarnas rättsäkerhet ha tryggats i enlighet med grundlagen.

JO meddelade för kännedom Kitee socialnämnd sin uppfattning om det felaktiga beslutsfattandet när det gällde begränsningen av kontakterna mellan det omhändertagna barnet och dess föräldrar, till den del som inget uttryckligt, överklagbart beslut hade fattats om begränsningen.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 18.10.2006,
dnr 875/4/06*, föredragande Liisa Nieminen

4.12

INTRESSEBEVAKNING

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). Intressebevakningsärenden hör till BJO *Petri Jääskeläinen* och huvudföredragande var justitieombudsmannasekretärer *Mikko Sarja*.

Syftet med intressebevakningen är att trygga huvudmannens individuella intresse i situationer där denne inte själv kan bevaka dem. En intressebevakare är en person som skall förvalta huvudmannens egendom och sköta egendomsärenden 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. En central princip i lagen om förmyndarverksamhet som reglerar intressebevakningen är respekten för huvudmannens grundläggande och mänskliga rättigheter, även om huvudmannens rätt att bestämma om sin egendom delvis överförs till en annan person. Genom att dra för sorg om sin huvudmans angelägenheter och rättigheter främjar intressebevakaren huvudmannens jämlikhet i förhållande till personer som själva kan sköta sina ärenden.

4.12.1

ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Under verksamhetsåret avlät regeringen två propositioner som hade betydelse för intressebevakningen. Syftet med regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om intressebevakningsfullmakt och till lag om ändring av lagen om förmyndarverksamhet (RP 52/2006 rd) är att en person med hjälp av en intressebevakningsfullmakt på förhand skall kunna ordna skötseln av sina angelägenheter för den händelse att han eller hon senare på grund av sjukdom eller psykiska störningar eller av någon annan orsak förlorar förmågan att sköta sina angelägenheter själv. Fullmakten skall sålunda vara ett alternativ till intressebevak-

ning, vilket skulle minska behovet att med intressebevakning ingripa i någons självbestämmanderätt. Riksdagen godkände lagförslagen 6.2.2007.

Likaså i avsikt att framhålla betydelsen av självbestämmanderätt publicerade en av inrikesministeriet tillsatt arbetsgrupp för utveckling av förmyndarverksamheten i november 2006 en rekommendation om bedömning av behovet av intressebevakning. Grundtanken är den att en intressebevakare inte skall förordnas för en person om dennes ekonomiska angelägenheter kan skötas i enlighet med någon annan speciallagstiftning.

Ett annat lagförslag som är av betydelse för intressebevakningen och laglighetskontrollen över den ingick i den proposition med förslag till lag om en kommun- och servicestrukturreform (RP 155/2006 rd) som riksdagen godkände 17.1.2007. Reformen innebär att kommunernas intressebevakningsuppgifter överförs till staten senast 1.1.2009. Överföringen förutsätter ytterligare ändringar i lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamhet och samtidigt också en omprövning av resursfrågorna och serviceproduktionen. Reformen är av intresse från JO:s synpunkt eftersom intressebevakningens resursfrågor har varit uppe till behandling också i samband med laglighetskontrollen.

Under verksamhetsåret pågick vid justitieministeriet dessutom arbetet med att förnya anvisningarna om intressebevakararvoden.

4.12.2

LAGLIGHETSKONTROLL

Även om antalet intressebevakningsärenden är relativt litet i förhållande till det sammanlagda antalet klagomål är dessa ärenden ytterst viktiga från laglighetskontrollens synpunkt. Det är fråga om rättsskyddet och de övriga grundläggande rättigheterna för människor som inte själv kan bevaka sina rättigheter. I de ärenden som ledde till åtgärder från JO:s sida var det fråga om jäv för en allmän intressebevakare, en magistrats behörighet att förordna intressebevakare, en huvudmans intresse i samband med en fastighetsförsäljning, sekretessbeläggning av hälsouppgifter, vikten av omsorgsfullhet vid upprättande av skrivelser och om en häradsstri-

wares intervjuuttalanden. I andra ärenden var bl.a. fråga om behovet av intressebevakning, besvarande av brev, behandling av klagomål över en intressebevakares åtgärder, anhörigas rätt till information, en allmän intressebevakares anträffbarhet, motiveringarna i en magistrats ansökan till tingsrätten, en intressebevakares omsorgsplikt och ansvar för huvudmannens boendeförhållanden, ett städavtal, en intressebevakares jäv, ansökan om änkepension, försäljning av huvudmannens fastighet och lösöre samt beloppet av bruksmedel.

Justitieministeriet och inrikesministeriet samt Helsingfors magistrat och stadsstyrelse meddelande före 30.6.2006 på begäran av BJO vilka åtgärder hans beslut 31.12.2005 om tillgången på intressebevakningstjänster i Helsingfors hade föranlett (1200/4/04). Helsingfors stadsstyrelse och magistrat meddelade att avsikten var att öka intressebevakningens resurser. Justitieministeriet meddelade för sin del att avsikten var att beakta de i beslutet framförda synpunkterna på vikten av att trygga tillräckliga resurser i en utredning som justitieministeriet skulle göra i samarbete med inrikesministeriet. I utredningen kartläggs kostnadsverkningsgarna av ett förstatligande av intressebevakningssuppgifterna samt den framtida produktionen av dessa tjänster. BJO ansåg att ärendet inte föranledde ytterligare åtgärder från hans sida.

BJO inspekterade förmyndarenheten vid Esbo magistrat samt Esbo stads intressebevakningsbyrå. Inspektionerna hade samband med beslutet att på eget initiativ undersöka frågan om Esbo stad tillhandahöll tillräckliga intressebevakningstjänster. Beslutet i ärendet gavs i januari 2007 (2552/2/06). Huvudföredraganden för sakområdet föreläste om JO:s verksamhet i intressebevakningsärenden vid Norra och Östra Finlands regionala förmyndardagar samt under de riksomfattande utbildningsdagarna för förmyndarväsandet.

4.12.3 AVGÖRANDEN

Jäv för en allmän intressebevakare

BJO gav allmänna intressebevakaren i en nordfinsk kommun en anmärkning för jäv. Enligt 32 § 2 mom. i lagen om förmyndarverksamhet får en intressebeva-

kare inte företräda huvudmannen när motparten är intressebevakaren själv, intressebevakarens make eller någon annan intressebevakaren närstående person eller någon som intressebevakaren företräder. Den allmänna intressebevakaren hade i strid med bestämmelsen hyrt ut sin huvudmans fastighet till sin egen dotter utan att ansöka om förordnande av en ställföreträdare för honom. Intressebevakaren blev enligt lagen jävig endast på grund av huvudmannens motparts ställning medan den omständigheten saknade betydelse om parternas intressen också *de facto* stred mot varandra.

En annan omständighet som var problematisk från jävssynpunkt samt med beaktande av huvudmannens intresse och den yttre bilden av intressebevakningen var att huvudmannen bodde i ett servicehem som ägdes av den allmänna intressebevakarens make. En sådan situation kan leda till en från huvudmannens synpunkt problematisk strukturell jävssituation eftersom den allmänna intressebevakaren i praktiken var jävig att företräda sin huvudman i alla ärenden som gällde servicehemmet.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 14.3.2006, dnr 1517/4/04*, föredragande Mikko Sarja

En magistrat överskred sin behörighet när den förordnade en intressebevakare

Ett ärende som gällde förordnande av intressebevakare hade inletts efter att klaganden hos magistraten anmält att hans mor behövde en intressebevakare för en viss rättshandling. Därefter inhämtade magistraten ett läkarutlåtande enligt vilket klagandens mor behövde en intressebevakare för att sköta sina ekonomiska angelägenheter samt enligt vilket modern förstod inbörden av anmälan och ville att en intressebevakare skulle förordnas för henne. Därefter hade magistratens häradssekreterare och en föredragande hört modern personligen. Enligt tjänstemännen förstod hon till fullo betydelsen av att en intressebevakare förordnades och undertecknade en färdigt ifylld ansökningsblankett enligt vilken en intressebevakare skulle förordnas för alla hennes ekonomiska angelägenheter.

Magistraten förordnade stadens allmänna intressebevakare till intressebevakare för klagandens mor. Klaganden uppgav att hans mor aldrig hade velat ha en intressebevakare och att magistraten sålunda inte hade rätt att förordna en sådan.

Eftersom ärendet hade inletts efter anmälan till magistraten hade den vars behov av intressebevakare det var fråga om inte själv tagit initiativ på något sätt. Enligt BJO var utgångspunkten den att anmälningsförfarandet åtminstone inte enligt bestämmelsens ordalydelse kan leda till att magistraten förordnar en intressebevakare. En tolkning i enlighet med bestämmelsens ordalydelse ledde enligt BJO till att ärendet inte tas upp till prövning om magistraten efter att ha utrett saken konstaterar att det inte finns något behov av intressebevakning. Om det däremot anses föreligga ett behov skall magistraten ansöka om att tingsrätten avgör ärendet.

Enligt BJO kan ett förfarande där magistraten förordnar en intressebevakare betraktas om ett undantag från huvudregeln enligt vilket intressebevakare skall förordnas av en domstol. Avsikten är att förvaltningsmyndighetens behörighet att förordna intressebevakare skall inskränka sig till sådana klara fall där rättsskyddssynpunkter inte förutsätter att ärendet behandlas i tingsrätten. Eftersom förordnandet av en intressebevakare också i de lindrigaste fallen innebär ett ingripande i en persons grundlagsenliga självbestämmanderätt, måste bestämmelsen om magistratens behörighet tolkas snävt.

BJO ansåg att det vid magistraten färdigt ifyllda ansökningsformuläret på vilket magistraten tog underskriften i samband med hörandet med anledning av en utomstående persons anmälan, inte kunde betraktas som en sådan av personen i fråga själv gjord ansökan om intressebevakare som hade uppfyllt de i lagen angivna förutsättningarna för att magistraten skulle ha kunnat förordna en intressebevakare. BJO meddelade för framtiden magistraten sin uppfattning.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 28.4.2006, dnr 2848/4/04*, föredragande Mikko Sarja

En häradsskrivare framförde förutfattade åsikter i en tidningsintervju

Klaganden hade ordnat en auktion för att sälja sin huvudmans hemlösöre. En rikstidning skrev om saken under rubriken "En hundraårigs saker såldes i hemlighet". En häradsskrivare som intervjuades i samma artikel konstaterade bl.a. följande: "*- - - I detta fall har ingenting framkommit som tyder på att det varit nödvändigt att sälja lösöret. Det verkar vara fråga om en hel del tråkiga och konstiga omständigheter - - -. Vi känner ju inte ännu till alla detaljer men det förefaller som om förfarandet inte varit korrekt. Efter att intressebevakaren lagt fram en fullständig redovisning får vi se vad det är fråga om*". Vidare konstaterade häradsskrivaren: "*Lösöret måste givetvis säljas till gängse värde, den saken måste utredas. På det hela taget en märklig affär där ingenting verkar stämma*".

Enligt BJO är det i regel inte förbjudet att göra uttalanden om ämbetsåtgärder, eftersom ett sådant förbud skulle rimma illa med offentlighetsprincipen som på ett övergripande sätt reglerar myndighetsverksamheten. Tjänstemännen är sålunda skyldiga att främja tillgången på information om myndighetsverksamheten. För en tjänsteman gäller i princip enligt grundlagens 12 § samma yttrandefrihet som för andra, även om den ställning som häradsskrivaren vid magistratens förmyndarväsande har som övervakande tjänsteman innebär att hans yttrandefrihet *de facto* i vissa avseenden kan vara begränsad jämfört med enskilda medborgares. Också lagens sekretessbestämmelser begränsar rätten till offentlig behandling av ärenden.

BJO anser att häradsskrivaren gav uttryck för relativt kraftiga förutfattade åsikter om intressebevakarens förfarande. Omnämmandet om att saken inte ännu var utredd hindrade inte att man kunde bilda sig en sådan uppfattning. Den omständigheten att en företrädare för den övervakande myndigheten redan innan ärendet officiellt hade inletts eller slutbehandlats yttrade sig på ett sätt som tydde på att den ansåg att tillsynsobjektet handlade felaktigt, var inte godtagbar. Häradsskrivarens ställningstaganden var problematiska också med tanke på opartiskheten i magistratens övervakning samt med tanke på tilltron till denna, i synnerhet från klagandens sida. Från denna synpunkt och med

beaktande av de rättsskyddsgarantier som föreskrivs i grundlagens 21 § kunde förfarandet anses vara klandervärt från klagandens synpunkt.

BJO ansåg att häradsskrivarens uttalanden var oöverlagda bedömda som en helhet. Vid bedömningen av förfarandets klandervärdhet beaktade BJO emellertid den omständigheten att häradsskrivaren inte själv under intervjun sagt någonting som gjort det möjligt att identifiera klaganden. Häradsskrivaren borde emellertid ha beaktat den möjligheten att artikeln också i andra avseenden än hans uttalanden kunde avslöja sådana uppgifter att klagandens identitet och samband med händelserna hade kunnat röjas. BJO meddelade för kännedom häradsskrivaren sin uppfattning att denne hade visat dåligt omdöme då han gav de ifrågavarande intervjuuttalandena.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 3.10.2006,
dnr 1707/4/05*, föredragande Mikko Sarja

En magistrat beviljade i strid med huvudmannens intresse tillstånd att sälja en fastighet

Efter att en intressebevakare hade bett en magistrat om tillstånd att sälja sin huvudmans fastighet hade magistraten utrett saken genom att inhämta två fastighetsförmedlares värdering av fastigheten. Båda värderade fastigheten till 60 000 euro som därefter såldes för 85 000 euro, vilket enligt vad som utretts översteg prisnivån på orten. Av denna anledning och eftersom huvudmannens bankskuld kunde betalas och pengar hade blivit över, kunde försäljningen i denna bemärkelse i och för sig anses ha varit förenlig med huvudmannens intresse.

Köpesumman hade å andra sidan varit 16 000 euro lägre än klagandens sista bud, vilket också magistraten visste. En omständighet som talade för att godkänna budet på 85 000 euro var enligt magistratens åsikt att det var fråga om ett säkert bud. Eftersom ett bud emellertid inte är bindande förrän köpebrevet har undertecknats med iakttagande av jordabalkens formföreskrifter, hade man när tillståndet beviljades i princip inte ännu någon slutlig säkerhet om att köpet skulle

avslutas. Frågan om klaganden hade en seriös avsikt att avsluta köpet kunde enligt BJO inte ifrågasättas på den grund som magistraten framförde, dvs. med hänvisning till att det lägre budet med säkerhet var giltigt. En omständighet som talade för att klaganden hade en seriös avsikt att avsluta köpet var att med honom redan hade ingåtts ett handpenningsavtal. BJO drog den slutsatsen att magistratens beslut att godkänna intressebevakarens tillståndsansökan inte var förenligt med huvudmannens intresse. I detta ärende handlade magistraten sålunda i strid med lagen om förmyndarverksamhet.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 16.3.2006,
dnr 783/4/04*, föredragande Mikko Sarja

Sekretess för hälsouppgifter

En tjänsteman vid en magistrat hade i samband med att en person hördes i syfte att utreda behovet att förordna en intressebevakare redogjort för innehållet i ett läkarutlåtande om personen i fråga. Närvarande var också personens mor. BJO ansåg att sekretessen innebar att de sekretessbelagda hälsouppgifterna inte muntligt fick lämnas ut utan vederbörandes samtycke. I den mån som innehållet i läkarutlåtandet refererades i detalj borde hörandet ha ordnats på ett sådant sätt att de sekretessbelagda uppgifterna inte kom till utomstående kännedom.

Eftersom det i ärendet dels förblev oklart om klagandens dotter hade gett sitt samtycke till utlämnandet av uppgifterna och dels i vilken utsträckning detaljer i utlåtandet hade refererats, gav klagomålet inte anledning till andra åtgärder än att BJO för framtiden uppmärksammade magistraten på de synpunkter som han framfört om sekretessplikten samt på vikten av att personalen känner till bestämmelserna om sekretessplikten.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 24.10.2006,
dnr 674/4/05*, föredragande Mikko Sarja

4.13

SOCIALFÖRSÄKRING

Under verksamhetsåret avgjordes de ärenden som hörde till detta sakområde av JO *Riitta-Leena Paunio*. Som huvudföredragande fungerade referendarierådet *Lea Haapkylä*.

Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen skall var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödsel och förlust av en försörjare. Med socialförsäkring avses sådant lagstadgat obligatoriskt försäkringsskydd som skapats med avseende på dessa risker. Socialförsäkringen utgör en del av utkomstskyddssystemet.

Detta avsnitt innehåller en redogörelse för laglighetskontrollen inom socialförsäkringssektorn. Utkomstskyddet för arbetslösa behandlas dock inte i detta avsnitt utan i det avsnitt som gäller arbetskraftsförvaltningen på s. 188.

4.13.1

LAGLIGHETSKONTROLL

Liksom åren innan gällde en stor del av klagomålen även under verksamhetsåret invalidpensioner, bostadsbidrag, ersättningar enligt sjukförsäkringslagen, rehabilitering samt övriga förmåner som avses i lagen om olycksfallsförsäkring och folkpensionslagen. JO fick ta emot fler klagomål än tidigare angående den sociala tryggheten för personer som vistas utomlands och för personer som flyttat till Finland. Under verksamhetsåret anfördes också klagomål över studiestödet. Dessutom anfördes ett antal klagomål över ersättningar enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst.

I vissa klagomål riktades kritik mot att beslutsfattarna enligt klagandenas uppfattning hade agerat felaktigt eller lagstridigt då de hade förkastat förmånsansökningar eller besvär. I en del fall uttryckte klagandena också missnöje med anledning av att pensionsanstaltens eller besvärinstansens sakkunnigläkare i sitt utlåtande hade ansett att klaganden inte ännu var berättigad till invalidpension, trots att den behandlande läkaren hade bedömt att klaganden var arbetsoförmögen. JO

kan dock i allmänhet inte befatta sig med innehållet i ett förmånsbeslut. Därför blev JO Paunio i flera av sina svar tvungen att konstatera att myndigheten hade avgjort ärendet med stöd av sin prövningsrätt och hänvisa klagandena att söka ändring i beslutet. I sina avgöranden uppmärksammade JO dem som ansökt om invalidpension på att man vid bedömningen av arbetsförmågan fäster vikt både vid läkarutlåtandena och vid andra omständigheter som hör samman med definitionen av arbetsoförmåga.

I ett fall tog JO emellertid ställning till det materiella innehållet i ett avgörande och gav de ledamöter och den föredragande som hade avgjort ärendet vid försäkringsdomstolen en anmärkning med anledning av att klagandens besvär angående vårdbidrag för pensionsstagare hade avgjorts i strid med lag. Försäkringsdomstolen hade i sitt avgörande försummat att beakta Rådets förordning (EG-förordningen) 1408/71 och EG-domstolens rättspraxis i frågan. Detta avgörande refereras nedan (3001/4/04* s. 184).

JO granskade det faktum att en rehabiliteringsanstalt hade bjudit Folkpensionsanstaltens (Fpa:s) generaldirektör Jorma Huttunen på traktering och ett besök vid operafestivalen i Nyslott. JO ansåg att generaldirektören med hänsyn till sin ställning inom organisationen hade agerat oöverbärgat med tanke på att rehabiliteringsanstalten bedrev ekonomiskt betydelsefullt samarbete med Fpa. Detta agerande kunde försvaga förtroendet för generaldirektörens opartiskhet och därigenom även förtroendet för Fpa (2108/4/05*).

Rådgivnings- och handledningsskyldigheten

Rådgivningen är en central del av god förvaltning. Likväl kunde JO i flera avgöranden konstatera att det förekommit brister i myndigheternas rådgivning och handledning.

Enligt en del klagomål verkade det förekomma oklarhet och behov av handledning i fråga om de grunder på vilka förmåner som hör till den sociala tryggheten beviljas personer som studerar utomlands. I två av sina avgöranden ansåg JO att Fpa i enlighet med god

förvaltningssed borde ha gett kunderna bättre information om tillämpningen av den finska lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet. Dessutom borde Fpa aktivare ha betjänat kunderna med att skaffa blanketter och sända dem till utlandet (1844/4/04 och 1874/05). I ett annat fall framgick det att Fpa hade försummat att informera kunden om möjligheterna till rehabilitering efter sjukdagpenningens slut (90/4/05*). Fpa hade inte heller i enlighet med sitt löfte kontaktat en kund angående dennes rehabiliteringsärende (3464/4/05*). Den bristfälliga rådgivningen hade medfört ogrundat dröjsmål vid behandlingen av kundernas rehabiliteringsärenden.

I ett annat fall borde statskontoret ha gett information om förutsättningarna för erhållande av engångsersättning enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst samt om rättspraxis angående den situation där personen som lämnat in ansökan avlidit och ärendet övertagits av dennes dödsbo. Statskontoret borde inte ha arkiverat ansökan och låtit dödsboet vänta på ett beslut, utan istället ha tagit reda på huruvida dödsboet önskar att ärendets behandling skulle fortgå (3244/4/04).

Ersättningschefen vid Skadeförsäkringsbolaget If Ab hade försummat att iaktta serviceprincipen då chefen hade underlåtit att kontakta en kund som bett honom ringa. Chefen hade inte heller besvarat kundens skriftliga förfrågan. JO påminde bolaget om att sakägaren har rätt att få kännedom om namnet på den sakkunnig-läkare som behandlat dennes ärende (1508/4/05).

I samband med Fpa:s samkörning av data konstaterar man ofta att det finns anledning att justera olika pensioner. Därför borde Fpa i sina anvisningar också ta upp frågan om förskottsinnehållning för retroaktiva betalningar. Fpa borde även ge sina byråer instruktioner så att byråerna klarar av att vägleda kunderna att vända sig till skattebyrån för att skaffa en personlig innehållningsprocentsats för utbetalningen av retroaktiv pension (255/4/05*).

Försäkringsdomstolen borde vid behandlingen av en ansökan om undanröjande av ett beslut och vid behandlingen av ett besvärssärende i ett tidigt skede skriftligen ha informerat sökanden, ändringssökanden och försäkringsbolaget om att behandlingstiden förlängs ifall tilläggsutredning lämnas in. Parterna borde i ett

tidigt skede ha fått klarhet i att det råder ett orsaks-samband mellan inlämnandet av upprepade tilläggsutredningar och förlängning av behandlingstiden. Genom att ge parterna denna information kunde försäkringsdomstolen ha sett till att parterna hade känt till orsaken till att behandlingstiden hade förlängts (1400 och 1891/4/04). I ett annat fall borde A-Försäkring Ab ha informerat ersättningssökanden om behandlingsfaserna för ett ärende som gällde ersättning enligt trafikförsäkringslagen och aktivare ha utrett vilka faktorer som påverkar minskningen av förvärvsinkomsterna (3563/4/04*).

Långa behandlingstider

God förvaltning och god rättsskipning innebär att ärendena, med beaktande av ärendets natur och övriga omständigheter som inverkar på ärendet, behandlas inom en skälig tid och utan ogrundat dröjsmål. Liksom åren innan uppmärksammades de långa behandlingstiderna under verksamhetsåret i många klagomål. I sina ställningstaganden fäste JO vikt vid att ärendena skall behandlas snabbt. I synnerhet vid försäkringsdomstolen är behandlingstiderna fortfarande så långa att detta sakläge måste betraktas som ett av de största rättsskyddsproblemen inom socialförsäkringssektorn. Under verksamhetsåret anfördes det emellertid inga klagomål angående försäkringsdomstolens långa behandlingstider.

I ett fall hade det vid statskontoret räckt två och ett halvt år innan försäkringsdomstolens beslut om återförvisning av ett ärende hade verkställts. Inom socialförsäkringssektorn medför ett besvärssorgans beslut om återförvisning av ett ärende ofta någon slags förpliktelse för försäkringsanstalten, vilket betyder att man måste iaktta särskild noggrannhet vid uppföljningen av besluten (2223* och 3309/4/05*). I ett annat fall hade besvärsnämnden för arbetspensionsärenden behandlat ett pensionsbesvärssärende i nästan ett år, vilket avsevärt översteg den genomsnittliga behandlingstiden (6,5 månader). Enligt JO hade nämnden inte behandlat pensionsbesvärssärendet utan ogrundat dröjsmål (3647/4/05*).

Behandlingen av ett ärende som gällde tillämpningen av den finska lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet hade räckt tre månader vid Fpa. JO betraktade behandlingstiden som alltför lång eftersom en anhängig ansökan om arbetsmarknadsstöd var beroende av avgörandet och sökandens arbetspraktik utomlands snart skulle börja (2606/4/04*).

JO ansåg likaså att behandlingstiden hade varit alltför lång i ett ärende där behandlingen av en ansökan om specialersättning för ett kliniskt näringspreparat hade räckt nästan fyra månader vid Fpa. Dröjsmålet hade delvis berott på att en farmaceut sagt upp sig. JO konstaterade att försäkringsdistrikten skall sträva efter att minimera de negativa följderna av personalbyten (2762/4/04*). I ett annat fall hade Fpa inte begärt behövlig tilläggsutredning för behandlingen av en sjukdagpenningansökan, vilket innebar att behandlingen hade fördröjts (2984/4/05*).

Behandlingen av en EU-ansökan hade fördröjts med över två månader vid Pensionsskyddscentralen på grund av att personalen var underdimensionerad och behandlingen varit vårdslös. JO uppmärksammade Pensionsskyddscentralen på att det skall finnas tillräckligt med förmånshandläggare, så att man kan garantera att ärendena kan behandlas utan dröjsmål (2247/4/05*). I ett annat fall hade Fpa:s byråer försummat att överföra besvär angående utkomstskydd för arbetslösa och besvär angående sjukdagpenning till besvärsorganet inom den lagstadgade tidsfristen. Dessa avgöranden refereras nedan på s. 186.

Sakenliga och tillräckliga motiveringar

Sakenliga och tillräckliga beslutsmotiveringar är viktiga med tanke på sökandens rättsskydd. Sökanden skall upplysas om varför hans eller hennes ansökan har förkastats eller informeras om vilka faktorer som har inverkat på förmånens storlek och på fastställandet av begynnelse tidpunkten för betalning av förmånen. Motiveringarna hjälper också ändringsökanden att i besvärsskriften uppmärksamma faktorer som är av betydelse i ärendet.

Ömsesidiga Försäkringsbolaget Turva hade gett en bristfällig motivering till sitt beslut om ersättning enligt lagen om olycksfallsförsäkring. I motiveringen konstaterades endast att tilläggsutredningen inte medförde någon ändring i bolagets tidigare beslut. I avgörandet borde man ha nämnt att ärendet i ett tidigare skede hade förts vidare till försäkringsdomstolen. Dessutom borde man ha jämfört uppgifterna i det nya läkarutlåtandet med den situation som var för handen då försäkringsdomstolen fattade sitt beslut i ärendet (2743/4/05*).

Även positiva pensionsbeslut skall förses med adekvata motiveringar, där också de tillämpliga rättsnormerna framgår. JO uppmärksammade Fpa på att det inte är tillräckligt att endast pensionslagarna nämns (865/4/05). I ett ärende som gällde yrkesinriktad rehabilitering borde Fpa på ett mer detaljerat sätt ha tagit ställning till sökandens arbetsförmåga och i synnerhet till varför byrån inte ansåg att det fanns fog för sökandens ansökan som gällde guldsmedutbildning (3489/4/04).

Försäkringsdomstolen hade gett bristfälliga motiveringar till sitt beslut om att förkasta en begäran om muntlig förhandling i ett ärende. Av motiveringarna borde det ha framgått vilka omständigheter och vilken utredning som hade inverkat på avgörandet och på vilken rättslig grund beslutet hade fattats. Även om försäkringsdomstolen enligt JO hade fattat beslutet inom ramen för sin lagstadgade prövningsrätt, skulle klagandens rätt till en rättvis rättegång bättre ha tillgodosetts om det hade ordnats en muntlig förhandling i ärendet. Detta avgörande refereras nedan (2708/4/04* s. 185).

Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (Europadomstolen) har också tagit ställning till frågan om muntlig förhandling i sitt avgörande 26.9.2006 *Elo v. Finland*. Detta avgörande refereras närmare i avsnittet om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna på s. 38.

4.13.2 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret inspekterade JO sådana arbetspensionsanstalter som avgör ärenden i första instans. Hon inspekterade Kommunernas pensionsförsäkring,

Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt, Fpa:s byrå i Mariehamn och Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Etera. Vid sina inspektioner fäste JO särskild vikt vid hur arbetspensionsanstalterna ordnat rådgivningen och handledningen för kunderna samt vid hur anstalterna främjar jämställdheten i sin verksamhet. JO utredde även hur kraven på god förvaltning i övrigt har tillfredsställts. Dessutom fäste JO vikt vid att pensionsansökningar skall behandlas utan dröjsmål och förses med adekvata motiveringar.

Vid alla pensionsanstalter som JO inspekterade hade man satsat på rådgivning och i synnerhet på utveckling av webbtjänsterna. Förutom via webben får den försäkrade uppgifter om sina anställningar och om beloppet av sin intjänade pension per telefon, per brev eller genom att personligen besöka ett kundbetjäningställe. På webbsidorna kan kunden t.ex. få information om beloppet av sin ålderspension genom att mata in alternativa tidpunkter för sin pensionering i räknaren. Enligt JO:s iakttagelser har det också funnits tillräckligt med svenskkunnig personal vid pensionsanstalternas kundbetjäningställen.

JO konstaterade att man kunde vara förhållandevis nöjd med pensionsanstalternas behandlingstider för ansökningar och att beslutsmotiveringarna i regel var sakenliga och tillräckliga. I beslut genom vilka invalidpension förvägras skulle det enligt JO emellertid finnas skäl att förbättra slutledningarna i motiveringen, så att orsakerna till att ansökan förkastas specificeras noggrannare. Sökanden borde ges utförligare information om varför man anser att han eller hon trots sitt försämrade hälsotillstånd inte är berättigad till invalidpension. I fråga om jämställdheten kunde JO konstatera att det fanns jämställdhetsplaner vid pensionsanstalterna, men att planerna till sitt innehåll var mycket knapphändiga. Enligt representanter för pensionsanstalterna har det inte förekommit några tecken på att inte jämställdheten skulle tillgodoses på ett behörigt sätt inom pensionsanstalternas verksamhet.

Vid Fpa:s byrå i Mariehamn konstaterade man att centralförvaltningen inte förser byrån med heltäckande svenskspråkiga anvisningar om förmånerna och att de anställda inte får tillräcklig utbildning på sitt modersmål. Man uppmärksammade också det faktum att Fpa:s svenskspråkiga anvisningar på webben in-

nehåller avsevärt mindre information än de finskspråkiga anvisningarna. JO beslöt att på eget initiativ undersöka bristerna i tillgången på svenskspråkiga anvisningar och utbildningsmöjligheter.

4.13.3 AVGÖRANDEN

Försäkringsdomstolen hade försummat att iaktta en EG-förordning och EG-domstolens rättspraxis

År 2004 hade ett ärende som gällde besvär över vårdbidrag för pensionstagare avgjorts i strid med lag vid försäkringsdomstolen. JO gav de ledamöter och den föredragande som hade avgjort ärendet en anmärkning. Försäkringsdomstolen hade inte i sitt avgörande tagit hänsyn till Rådets förordning (EG-förordningen) om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (1408/71) eller till EG-domstolens rättspraxis i frågan.

I detta ärende var det fråga om att försäkringsdomstolen i egenskap av högsta besvärinstans inte hade likställt den invalidpension klaganden fått från Sverige med de pensioner som betalades i Finland, även om den likabehandling som föreskrivs i EG-förordningen skulle ha förutsatt detta. Klaganden hade i sin besvärsskrift uttryckligen hänvisat till EU-medborgarnas rätt till likabehandling. Försäkringsdomstolen hade förkastat besvären och motiverat detta med att klaganden inte försattes i en avvikande situation i förhållande till övriga EU-medborgare även om det i Finland uppställts annorlunda villkor för beviljandet av olika förmåner.

Försäkringsdomstolen beaktade emellertid inte EG-förordningen eller praxis angående dess tillämpning då domstolen fattade sitt beslut. Fpa hade inte heller förrän år 2005 i sina förmånsanvisningar anvisat sina byråer att i dylika situationer likställa pensioner som betalats från utlandet med pensioner som betalats i Finland.

JO ansåg att man i detta fall hade brutit mot 21 § i Finlands grundlag. Enligt denna paragraf har var och en rätt att på ett behörigt sätt få sin sak behandlad av

en domstol som är behörig enligt lag. Detta förutsätter bl.a. att domstolen tillräckligt väl sätter sig in i den tillämpliga lagstiftningen. Domstolen är å tjänstens vägnar skyldig att känna till de tillämpliga lagarna.

Enligt JO är EG-förordningen och den rättspraxis som hör samman med förordningen svårtolkad. Detta gäller i synnerhet i fråga om vårdbidrag för pensionstagare, eftersom denna förmån inte nämns i förordningen. I den nationella lagen finns det inte heller föreskrifter om att den pension som betalats från utlandet skall likställas med pension som betalats i Finland. Rådets förordningar är emellertid trots sin svårfattlighet direkt tillämplig rätt i medlemsstaterna. Domstolarna är således skyldiga att tillämpa dem som sådana.

JO ansåg också att Fpa hade försummat att ge sina byråer tillräckliga anvisningar, eftersom förmånsanvisningarna inte hade uppdaterats i enlighet med Rådets förordning 1408/71 och EG-domstolens praxis. Genom att uppdatera sina förmånsanvisningar kunde Fpa ha sett till att klagandens rättsskydd skulle ha tillgodosetts tidigare än vad som var fallet. Innan ärendet avgjordes informerade JO klaganden om att denne hade möjlighet att på nytt ansöka om vårdbidrag för pensionstagare hos Fpa, eftersom de ändringar som gjorts i förmånsanvisningarna år 2005 innebär att invalidpension som betalas från utlandet kan likställas med pensioner som betalas i Finland. Ärendet var av stor ekonomisk betydelse för klaganden, även om Fpa betalade förmånen retroaktivt. Förmånsbetalningen var nämligen avbruten i sex års tid.

JO informerade också social- och hälsovårdsministeriet om ärendet för att man eventuellt skulle kunna beakta detta vid beredningen av ett förslag till ändring av folkpensionslagen. Enligt JO kunde det med tanke på tydligheten och rättssäkerheten vara motiverat att 30 a § i folkpensionslagen utökas med en bestämmelse om att invalidpension som betalas från utlandet likställs med pensioner som betalas i Finland.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 31.10.2006,
dnr 3001/4/04*, föredragande Minna Verronen

Social- och hälsovårdsministeriet sände ett memorandum daterat 2.1.2007 till JO för kännedom. Enligt detta memorandum skall en lag om handikappförmåner

träda i kraft vid ingången av år 2008. Denna lag innehåller bl.a. bestämmelser om vårdbidrag för pensionstagare och Riksdagen godkände lagen 7.2.2007 (RP 90/2006).

Försäkringsdomstolen hade gett bristfällig motivering till sitt beslut

Klaganden kritiserade försäkringsdomstolens beslut om att förkasta klagandens begäran om muntlig förhandling med motiveringen att muntlig förhandling i enlighet med 38 § i förvaltningsprocesslagen betraktades som uppenbart onödig. Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen skall garantierna för en rättvis rättegång tryggas genom lag. Kravet på muntlig förhandling utgör en av beståndsdelarna i en rättvis rättegång. Bestämmelsen i 38 § i förvaltningsprocesslagen skall ses som en bestämmelse som tryggar denna grundlagsenliga rätt, vilket domstolen borde ha beaktat vid tolkningen av bestämmelsen.

I sitt avgörande granskade JO också sin egen behörighet att befatta sig med ett ärende som hör till domstolens prövningsrätt. Bestämmelsen i 38 § i förvaltningsprocesslagen är emellertid en processuell bestämmelse som hör samman med rättegångsförfarandet. Inom ramen för laglighetskontrollen ges JO större rum att granska tolkningen av denna bestämmelse än att bedöma tolkningen av en bestämmelse som reglerar en materiell rättsfråga. Eftersom JO har till uppgift att övervaka de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna skall JO också se till att domstolarna tar hänsyn till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses vid tillämpningen av denna bestämmelse.

Försäkringsdomstolen skall på det sätt som avses i 53 § i förvaltningsprocesslagen motivera sitt beslut om att en begäran om muntlig förhandling avslås. Av motiveringarna skall det framgå vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och på vilken rättslig grund avgörandet har träffats. Det är särskilt viktigt att avgörandet motiveras på ett behörigt sätt i det fall då begäran avslås på grund av att domstolen anser att det är uppenbart onödigt att muntlig förhandling ordnas i ärendet.

Försäkringsdomstolen hade förkastat klagandens ansökan om invalidpension för ca två års tid. Klaganden hade uppgett att han begärt muntlig förhandling i ärendet för att hans behandlande läkare i ortopedi skulle kunna höras vid förhandlingen. Klaganden önskade att läkaren uttryckligen skulle höras angående hans arbetsförmåga under denna period. Försäkringsdomstolen hade meddelat att ortopedens utlåtanden betraktades som giltiga även utan muntligt hörande, men domstolen hade inte förenat sig om de slutledningar som framförts i utlåtandena. Försäkringsdomstolen hade hänvisat till ett senare läkarutlåtande om klaganden och ansett att klagandens arbetsförmåga kunde konstateras på basis av detta utlåtande. Det senare utlåtandet hade emellertid skrivits av en annan läkare än en specialistläkare i ortopedi.

Försäkringsdomstolen hade dessutom i sina motiveringar konstaterat att man genom en muntlig förhandling sannolikt inte skulle kunna erhålla någon ny utredning som kunde inverka på ärendet. Försäkringsdomstolen hade emellertid inte i enlighet med sin vedertagna praxis bett klaganden precisera sin begäran om muntlig förhandling och domstolen hade inte exakt information om vilka faktorer som enligt klaganden skulle beröras vid hörandet av läkaren. Enligt regeringens proposition angående 38 § i förvaltningsprocesslagen är det möjligt att låta bli att ordna muntlig förhandling om det är mycket sannolikt att den inte skulle medföra någon nytta i ärendet.

JO granskade i sitt avgörande både Europadomstolens avgöranden och inhemsk rättspraxis i fråga om ordnandet av muntlig förhandling. Vid försäkringsdomstolen har det ordnats ytterst få muntliga förhandlingar och domstolen har förhållit sig restriktivt till att ordna muntlig förhandling för att utreda medicinska faktorer. Det finns emellertid inte fog för detta förfarande. En begäran om muntlig förhandling skall inte heller förkastas med hänvisning till kostnaderna eller med hänvisning till att behandlingstiden förlängs. Beslutet skall fattas med stöd av 38 § i förvaltningsprocesslagen, utgående från de förpliktelser och den prövningsrätt som föreskrivs i paragrafen.

Enligt JO hade försäkringsdomstolen avgjort klagandens begäran om muntlig förhandling inom ramen för sin lagstadgade prövningsrätt. Försäkringsdomstolen

hade emellertid inte i motiveringen till sitt beslut tillräckligt väl klargjort orsakerna till att domstolen ansåg att det var uppenbart onödigt att ordna en muntlig förhandling i ärendet. Enligt JO skulle klagandens rätt till en rättvis rättegång ha tillgodosetts bättre om det hade ordnats en muntlig förhandling i ärendet. JO delgav försäkringsdomstolen sin uppfattning.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 20.6.2006,
dnr 2708/4/04*, föredragande Juha Niemelä

Fpa iakttog inte tidsfristerna för överföring av besvär

JO riktade kritik mot två av Fpa:s byråer på grund av att de försummat att iaktta de tidsfrister som föreskrivits för överföring av besvär.

Lagarna om de förmåner som administreras av Fpa innehåller föreskrifter om de tidsfrister inom vilka Fpa skall överföra besvärsskriften och sitt eget utlåtande i ärendet till besvärsgöraren. Enligt bestämmelserna skall överföringen i regel ske senast 30 dagar efter att besvärstiden gått ut. Det är möjligt att avvika från denna tidsfrist då det krävs för inhämtande av tilläggsutredning. Ändringssökanden skall då utan dröjsmål underrättas om att tilläggsutredning inhämtas. Fpa skall emellertid alltid sända besvärsskriften och sitt utlåtande till besvärsgöraren senast 60 dagar efter att besvärstiden gått ut.

Fpa:s byrå i Suonenjoki hade överskridit den lagstadgade 30-dagarsfristen i ett ärende som gällde utkomstskydd för arbetslösa. Som orsak till detta uppgav byrån att besvärssakernas uppföljnings- och reservsystem hade gett vika. I det andra fallet hade Fpa:s byrå i Vessanta två gånger överskridit 30-dagarsfristen och en gång 60-dagarsfristen i ett sjukdagpenningssak. Byrån uppgav i sin utredning att behandlingen av klagandens ärende hade krävt mer tid än ärendena i genomsnitt krävde.

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål och i 23 § i förvaltningslagen förpliktas dessutom myndigheterna att behandla ärendena utan ogrundat dröjsmål. JO under-

strök i sina avgöranden att de förmånsärenden som Fpa behandlar ofta är av stor ekonomisk betydelse för de berörda parterna. Därför borde förmånsärendena behandlas skyndsamt. Beträffande de tidsfrister som uttryckligen föreskrivs i lagstiftningen gällande förmåner konstaterade JO att det av regeringens proposition angående dessa författningar framgår att syftet med fristerna är att understryka anstälternas ansvar för ärendenas behandling. Med hjälp av tidsfristerna har man också velat försnabba ärendenas behandling.

JO ansåg inte att byråerna hade uppgett godtagbara orsaker till att tidsfristerna överskridits. Byråerna skall organisera behandlingen av besvär så att de lagstadgade tidsfristerna kan iakttas under alla omständigheter. JO delgav de berörda byråerna sin uppfattning.

Fpa:s byråer hade överskridit tidsfristerna under åren 2002–2004. Med anledning av JO:s ställningstaganden hade Fpa i maj 2005 gett sina anställda en uttrycklig anvisning om att dessa tidsfrister skall iakttas.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 28.6.2006, dnr 2033/4/05* och 17.10.2006, dnr 1257/4/05*, föredragande Juha Niemelä (jfr JO:s beslut 22.3.2005, dnr 432/4/04*)

4.14

ARBETSKRAFTEN OCH UTKOMSTSKYDDET FÖR ARBETSLÖSA

Till detta sakområde hör ärenden som gäller arbetskraftsförvaltningen, utkomstskydd för arbetslösa, arbetarskydd och civiltjänst. Dessa ärenden avgjordes under verksamhetsåret i regel av BJO *Jukka Lindstedt*. Justitieombudsmannasekreterare *Kari Muukkonen* var huvudföredragande i dessa ärenden.

Bland de ärenden som hör till detta sakområde utgör utkomstskyddet för arbetslösa en del av socialförsäkringsskyddet. De övriga ärenden som gäller socialförsäkring behandlas på s. 181.

Utkomstskyddet för arbetslösa hör samman med den rätt till grundläggande försörjning som var och en enligt 19 § 2 mom. i grundlagen skall garanteras genom lag. Med hjälp av utkomstskyddet för arbetslösa tryggas således en lagstadgad grundläggande rättighet.

4.14.1

ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen trädde i kraft den 1 februari 2006. Genom denna lag effektiviserades myndigheternas tillsyn över arbetarskyddet. Dessutom stärktes arbetstagarnas rätt att delta i behandlingen av arbetarskyddsfrågor.

I lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändrades bestämmelserna om arbetslöshetsnämnden genom en lagändring som genomfördes i slutet av verksamhetsåret. De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2007. Genom lagändringen stärktes nämndens obundna ställning och oavhängighet och samtidigt gjordes systemet för ändringssökande klarare. Nämndens namn ändrades till besvärnämnden för utkomstskyddsärenden.

4.14.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under verksamhetsåret avgjorde JO 136 klagomål som hänfördes till detta sakområde. I 14 av dessa ärenden vidtog JO åtgärder. Åtgärderna innebar oftast att JO i handledande eller klandrande syfte delgav myndigheten sin uppfattning eller uppmärksammade myndigheten på ett missförhållande som uppdragats till följd av ett klagomål. Under verksamhetsåret gav JO också en myndighet en anmärkning.

I dessa ärenden var det oftast fråga om en bedömning av de krav som ställs på god förvaltning och på förvaltningsprocessen. Ärendena gällde t.ex. långa behandlingstider för ansökningar och besvär, bristfälliga beslutsmotiveringar samt misstänkta försummelser av rådgivningsskyldigheten och omsorgsplikten.

En stor del av klagomålen gällde emellertid i sista hand klagandens rätt till vissa förmåner under sin arbetslöshet, närmast arbetslöshetsdagpenning eller arbetsmarknadsstöd. I sina skrivelser uttryckte klagandena i allmänhet sitt missnöje med att de hade förvägrats en förmån de ansökt om. Missnöjet riktade sig såväl mot beslutsfattarna i första instans, dvs. Folkpensionsanstalten (Fpa) och arbetslöshetskassorna, som mot besvärinstanserna, dvs. arbetslöshetsnämnden och försäkringsdomstolen.

JO har emellertid i regel inte möjlighet att ingripa i det materiella innehållet i ett avgörande. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters eller domstolars beslut eller ingripa i avgöranden som en myndighet har träffat inom ramen för sin prövningsrätt. JO ingriper inte heller i ärenden som har överklagats och där processen för ändringssökande ännu pågår eller i ärenden som fortfarande kan överklagas.

I en stor del av klagomålen inom detta sakområde (ca 30 %) blev JO under verksamhetsåret tvungen att konstatera att det förelåg sådana faktorer som begränsade JO:s behörighet att behandla ärendet. I vissa fall hade klagomål anförts redan med anledning av arbetskraftsbyråns eller arbetskraftskommissionens arbetskraftspolitiska utlåtande om huruvida personen i fråga var berättigad till en förmån. I detta skede av behand-

lingen har varken arbetslöshetskassan eller Fpa ännu fattat något beslut i själva utkomstskyddsärendet. Ett arbetskraftspolitiskt utlåtande kan inte överklagas, utan ändring kan sökas först i det beslut som fattas av arbetslöshetskassan eller Fpa.

Det verkar vara relativt vanligt att de som ansöker om utkomstskydd för arbetslösa inte är förtrogna med detta system, utan skriver till JO efter att de fått ett negativt utlåtande. Det arbetskraftspolitiska utlåtande som ges i ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa är av stor betydelse för den som ansöker om en arbetslöshetsförmån, eftersom arbetslöshetskassorna och Fpa är bundna av utlåtandet när de avgör förmånsfrågan. Därför är det viktigt att arbetskraftsbyråerna och arbetskraftskommissionerna handlar korrekt då de ger dessa utlåtanden och att de som ansöker om förmånerna upplever att förfarandet är opartiskt och rättvist.

I klagomålen uppmärksammades också behandlingstiderna för ansökningar om utkomstskydd för arbetslösa och behandlingstiderna för besvär. Även om man inte kan konstatera att det förekommit något ogrundat dröjsmål vid behandlingen av ett ärende vid någon enskild myndighet eller domstol, kan den sammanlagda behandlingstiden för ett ärende bli oskäligt lång i synnerhet i det fall då en person blir tvungen att söka ändring i ett beslut.

I ett avgörande (1578/4/05*) ansåg BJO att en av Fpa:s byråer hade handlat i strid med lagen om utkomstskydd för arbetslösa då byrån inte hade överfört klagandens besvär till arbetslöshetsnämnden trots att klagandens yrkanden inte hade bifallits i sin helhet och klaganden inte heller hade återtagit sina besvär. I ett annat fall (2738/4/04) hade en arbetslöshetskassa försummat att göra en anteckning om klagandens rätt till barnförhöjning i arbetslöshetskassans förmånsbehandlingsprogram. Till följd av detta hade arbetslöshetskassan kvittat sina fordringar mot klagandens förmån till ett belopp som överskred det skyddade beloppet vid utmätning.

BJO kritiserade också bristerna i motiveringen till ett av försäkringsdomstolens beslut (1786/4/04), motiveringen till ett beslut av en arbetslöshetskassa (2114/4/04)

och motiveringen till ett arbetskraftspolitiskt utlåtande av en arbetslöshetskommission (2381/4/04). I två fall (3502/4/04 och 1017/4/05*) riktade JO och BJO kritik mot att det förekommit dröjsmål vid behandlingen av ärenden som gällde arbetslöshetsförmåner. I ärendet 1714/4/04* hade det likaså förekommit ogrundat dröjsmål vid behandlingen av klagandens dagpenningssärende.

De övriga avgöranden som gällde arbetskraftsförvaltningen berörde utöver förfarandet vid arbetskraftsbyråerna även åtgärder som vidtagits vid arbetskrafts- och näringscentralerna samt inom arbetarskyddsdistrikten. Ett allmänt återkommande tema i klagomålen är kritiken mot arbetskraftsbyråernas verksamhet för att sysselsätta arbetslösa arbetssökande. Missnöjet riktas mot allt från tjänstemännens uppträdande till att klaganden inte anser sig ha blivit erbjuden lämpligt arbete eller lämplig utbildning. I största delen av avgörandena under verksamhetsåret kunde BJO inte konstatera att det skulle ha förekommit några lagstridigheter eller någon försummelse av de föreskrivna skyldigheterna.

I ett ärende (2295/4/04*) var det fråga om jämlikhet. Enligt BJO verkade det vara uppenbart att orsaken till att klaganden hade lämnats utanför en groppförhöjning var att klaganden inte hörde till ett visst fackförbund. Eftersom detta inte kunde vara en giltig orsak till att personen i fråga inte hade beviljats groppförhöjning, ansåg BJO att den arbetskrafts- och näringscentral som hade deltagit i groppförhöjningsförhandlingarna borde ha anmält avvikande åsikt och fört ärendet till arbetsministeriet för ytterligare förhandlingar.

Vidare kritiserade BJO den motstridiga motiveringen till ett startpenningsbeslut som fattats vid en arbetskraftsbyrå (3352/4/05*). Han riktade också kritik mot en arbetskraftsbyrås olämpliga förfarande vid utarbetandet och arkivering av en jobbsökarplan (1899/4/04).

BJO Jämskeläinen tog ställning till avgifterna för arbetskraftsförvaltningens telefonservice samt till det faktum att telefonservicen var avgiftsbelagd (3155/4/04*). Med anledning av hans beslut meddelade arbetsministeriet att arbetskraftsförvaltningens telefonservice kommer att bli avgiftsfri i och med en lagändring som träder i kraft vid ingången av år 2007.

4.14.3 INSPEKTIONER

År 2006 utfördes två inspektioner inom arbetskraftsförvaltningen. Den 21 juni 2006 inspekterade BJO Nylands arbetskrafts- och näringscentral och Helsingfors arbetskraftsbyrå. Under sitt inspektionsbesök vid arbetskrafts- och näringscentralen bekantade han sig i synnerhet med lönegaranti- och utbildningsfrågor. Under besöket vid arbetskraftsbyrån granskade han särskilt arbetskraftskommissionens uppgifter och servicen för invandrare.

4.14.4 AVGÖRANDEN

En arbetslöshetskassa hade handlat felaktigt vid behandlingen av ett dagpenningsärende

BJO gav arbetslöshetskassan en anmärkning för framtiden på grund av att det förekommit flera felaktigheter vid behandlingen av ett ärende som gällde arbetslöshetsdagpenning.

Klagandens dagpenningsärende hade inletts vid arbetslöshetskassan redan sommaren 1998, men ärendet var ännu oavgjort och under behandling vid försäkringsdomstolen då klagomålet anfördes år 2004. Arbetslöshetskassans procedurfel hade i avsevärd utsträckning bidragit till att ärendets behandling hade dragit ut på tiden. Procedurfelen hade också försvårat behandlingen av ärendet.

Vid arbetslöshetskassan hade man först glömt att begära klagandens samtycke till undanröjande av kassans beslut som fattats till fördel för klaganden. Kassan hade inte heller ansökt om undanröjande av beslutet hos försäkringsdomstolen. Detta procedurfel medförde att ärendets behandling förlängdes med över ett år. Behandlingen fördröjdes också av att kassan hade gett klaganden ett återkravsbeslut utan att därförinnan ha gett klaganden ett beslut om att dagpenningsansökan hade avslagits. Dessutom hade det dröjt ett år innan arbetslöshetskassan hade verkställt de beslut som fattats vid arbetslöshetsnämnden hösten 2003. Kassan hade inte i sina utredningar kunnat lägga fram någon giltig orsak till dessa dröjsmål.

Enligt BJO hade procedurfelen vid behandlingen av klagandens ärende orsakat sådant ogrundat dröjsmål i ärendet som avses i 21 § i grundlagen. Procedurfelen pekade också på allvarliga brister i kunnandet vid arbetslöshetskassan. Kassan bör vid personalutbildningen kraftigt satsa på att förbättra kunnandet i fråga om procedurbestämmelserna och betona vikten av att ärendena behandlas utan dröjsmål.

BJO Jukka Lindstedts beslut 21.3.2006,
dnr 1714/4/04*, föredragande Juha Niemelä

4.15

ALLMÄNNA KOMMUNÄRENDEN

Inom detta sakområde 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 det sakområde klagomålet gäller. Gränsdragningen är emellertid flexibel. Om ett klagomål t.ex. uttryckligen gäller en fråga som hör samman med kommunal självstyrelse kan det statistikföras som ett allmänt kommunärende trots att klagomålet har riktats mot en myndighet inom ett visst specialområde.

Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde av BJO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare *Ulla-Maija Lindström*.

4.15.1

KOMMUNALFÖRVALTNINGENS GRUNDER

Den kommunala självstyrelse som garanteras i grundlagen innebär att kommuninvånarna 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 är bunden av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. i grundlagen.

Kommunallagen innehåller grundläggande bestämmelser om kommunalförvaltningens allmänna organisation. I lagen om kommunala tjänsteinnehavare finns heltäckande bestämmelser om tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning. Inom kommunalförvaltningen iakttas också förvaltningslagen. Förvaltningslagen är en allmän lag som gäller all slags förvaltning och som innehåller bestämmelser om grunderna för god förvaltning

och förfarandet i förvaltningsärenden. Kommunalförvaltningen omfattas dessutom av de krav som ställs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen), språklagen och lagen om likställdhet.

I december 2003 inledde inrikesministeriet ett projekt för utvecklande av den kommunala ekonomin. Detta projekt slutfördes under verksamhetsåret och projektets slutrapport *Vitbok för den kommunala demokratin*, överlämnades 12.12.2006 till region- och kommunministern. De två förslag till ändring av kommunallagen som utgjorde projektets centrala mål överlämnades i mars och november 2006 till riksdagen.

Den lagstiftningsreform som gäller den s.k. borgmästarmodellen, förtroendevaldas rätt att få ledigt från sitt arbete, stödet för fullmäktigegruppernas verksamhet samt regleringen av rätten att överta ärenden trädde i kraft 1.8.2006. Den proposition som gäller kommunkoncerner och kommunala affärsverk godkändes 13.2.2007. I den nya kommunallagen definieras en kommunkoncern och i lagen förtydligas kommunkoncernens styrning genom bestämmelser om hur behörigheten och uppgifterna inom koncernen fördelas mellan kommunens olika organ och kommunala tjänsteinnehavare. I lagen finns också en definition av ett kommunalt affärsverk och bestämmelser om grunderna för ett kommunalt affärsverks förvaltning, verksamhet och ekonomi.

4.15.2

KOMMUN- OCH SERVICESTRUKTURREFORMEN

Riksdagen antog lagen om en kommun- och servicestrukturreform samt lagarna om ändring av kommunindelningslagen och av lagen om överlåtelseskatt. Riksdagen bestämde att regeringen år 2009 skall ge en redogörelse för hur kommun- och servicestrukturreformen utfallit samt för hur de mål som uppställts i ramlagen uppnåtts.

Det huvudsakliga syftet med reformen är att skapa riktlinjer och ramar för det lagstiftningsmässiga och administrativa revideringsarbete som förutsätts för att kommun- och servicestrukturreformen skall kunna ge

nomföras i praktiken. Kommunstrukturen stärks genom att kommuner sammanslås och genom att delar av kommuner ansluts till andra kommuner. Servicestrukturen stärks genom att den service som förutsätter ett större befolkningsunderlag än en kommun sammanförs och genom att samarbetet mellan kommunerna utökas.

Genom reformen infördes bestämmelser om bl.a. samarbetsområden, service som kräver ett omfattande befolkningsunderlag, vissa utrednings- och planeringsuppgifter för kommunerna, uppgifter som överförs från kommunerna till staten, statens kommunpolitik och finansierings- och statsandelssystemet. I kommunindelningsslagen förnyades bestämmelserna om de sammanslagningsunderstöd som beviljas i samband med ändringar i kommunindelningen. Genom ändringen av lagen om överlåtelseskatt befriades sådana fastighetsöverlåtelsearrangemang som behövs för genomförandet av kommun- och servicestrukturreformen från överlåtelseskatt.

4.15.3 LAGLIGHETSKONTROLL

Den part som är missnöjd med en kommunal myndighets beslut har, liksom varje kommunmedlem, möjlighet att anföra kommunalbesvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen. Besvären föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. Kommunalbesvär kan anföras över laglighetsfrågor. Principen om kommunal självstyrelse, tillgodoseendet 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 inskränkta 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. Enligt kommunallagens bestämmelser om förhållandet mellan staten och kommunen skall inrikesministeriet allmänt följa kommunernas verksamhet och ekonomi samt se till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. Länsstyrelsen kan å sin sida med anledning av klagomål undersöka om kommunen har agerat i enlighet med gällande lagar.

JO:s laglighetskontroll utgör ett komplement till kommunalförvaltningens rättsskydds- och övervakningssystem som grundar sig på kommunallagen och vidmakthålls av kommuninvånarna och de kommunala organen. Under verksamhetsåret riktades i flera klagomål kritik mot beslut som fattats av kommunala organ, närmast med hänvisning till ändamålsenlighetsskäl.

I ett klagomål ombads JO till och med undersöka kommunens förvaltningsförfarande i sin helhet, eftersom det enligt klagandena hade förekommit likgiltighet inom förfarandet. JO kan emellertid inte inom ramen för laglighetskontrollen befatta sig med det sätt på vilket kommunen med stöd av sin självstyrelse ordnar sin förvaltning och sköter sina uppgifter. Den kommunala representativa demokratin innebär att de förtroendevalda svarar för ändamålsenligheten av de kommunala organens beslut vid val inför kommuninvånarna. JO kan inte heller ändra eller upphäva beslut som fattats av kommunala organ. I sådana beslut kan ändring i första hand åstadkommas med hjälp av de metoder för ändringssökande som föreskrivs i kommunallagen.

Enligt vissa klagomål hade kommunala organs protokoll inte överensstämmt med ärendenas behandling. I ett fall hade kommunens näringskommission genom ett senare beslut undanröjt sitt tidigare beslut, så att det tidigare beslutet enligt kommunens meddelande inte längre existerade. BJO uppmärksammade i sina beslut att det primära syftet med protokollet är att bevara och överföra information samt att tillgodose de krav som ställs med avseende på rättsskyddet och tillsynen. BJO påminde kommunerna om att protokollet har offentlig tillförlitlighet. Detta betyder att det förutsätts att protokollet på ett korrekt sätt utvisar vad som skett vid ett sammanträde (3522/4/04).

I ett annat fall framgick det inte av stadsstyrelsens sammanträdesprotokoll att klagandenas utredningsbegäran hade behandlats vid stadsstyrelsens sammanträde och antecknats för kännedom. Därför hade klagandena fått uppfattningen att deras skrivelse inte alls hade behandlats. Klagandena hade inte heller fått ett sådant skriftligt svar som de bett om i sin utredningsbegäran.

BJO konstaterade att stadsstyrelsen eller stadens tjänsteinnehavare med anledning av klagandenas skriftliga utredningsbegäran skriftligen borde ha utrett för klagandena vilka åtgärder deras skrivelse hade föranlett och varför den inte hade kunnat behandlas på det begärda sättet vid stadsstyrelsen. I enlighet med grunderna för god förvaltning borde man också ha gett klagandena anvisningar om de till buds stående rättsmedlen (1722/4/05).

Med anledning av ett annat klagomål konstaterade BJO att kunderna inom förvaltningen inte med stöd av lag ges någon ovillkorlig rätt att utträta sina ärenden med hjälp av elektronisk kommunikation. Myndigheterna skall erbjuda allmänheten möjlighet att utnyttja elektronisk kommunikation inom ramen för den till buds stående tekniska, ekonomiska och övriga beredskapen. Då en myndighet i enlighet med lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet erbjuder allmänheten en möjlighet att utträta ärenden med hjälp av elektronisk kommunikation, är myndigheten skyldig att meddela avsändaren av ett elektroniskt dokument att dokumentet har mottagits. Detta meddelande kan sändas i form av en automatisk kvittens via datasystemet eller sändas från registraturen då handläggningen av det elektroniska dokumentet inleds i och med dess registrering.

Klaganden hade insänt en elektronisk dokumentbegäran på kommunens e-postadress. Dokumentet innefattade inte sådan information som skulle ha inneburit att dokumentbegäran inte kunde ha sänts till kommunen via e-post. Enligt BJO ansågs kommunen således ha erbjudit en möjlighet att insända dokumentbeställningar per e-post. Därför hade kommunen agerat lagstridigt då klaganden inte genast efter att e-posten sänts hade fått ett meddelande om att det elektroniska dokumentet mottagits.

I samma ärende framgick det att klaganden hade fått det begärda dokumentet av kommunen först ca sju veckor efter att klaganden sänt in sin dokumentbegäran. Klagandens dokumentbegäran hade i enlighet med offentlighetslagens krav varit tillräckligt specificerad. Enligt offentlighetslagen borde uppgifterna således ha lämnats ut senast två veckor efter att kommunen tagit emot dokumentbegäran, eftersom det inte förelåg sådana grunder i ärendet som enligt lagen skulle ha berättigat till en längre behandlingstid. BJO konstaterade att dokumentbegäran sålunda inte hade behandlats inom den tid som föreskrivs i offentlighetslagen (186/4/04).

Aravalagen och fem andra lagar som hör samman med den ändrades genom lagar som trädde i kraft 1.9.2006. Bestämmelserna om grunderna för valet av hyresgäster i statsstödda hyres- och delägarbostäder överfördes i enlighet med grundlagens krav till lagnivå. Grunderna för valet av hyresgäster preciserades också så, att medlemskap i den kommun som äger hyresbostäderna kan ges betydelse vid valet av invånare då det finns flera sökande som står i samma ställning med beaktande av de primära grunderna för invånarvalet, dvs. bostadsbehovet, inkomsterna och förmögenheten. Bakgrunden till denna reglering utgörs av de beslut BJO Jämskeläinen hade fattat 20.12.2004 och 22.6.2005, där han hade konstaterat att kommunernas praxis att ge kommunmedlemmar företräde vid valet av hyresgäster i statsstödda bostäder inte var laglig, eftersom kommuntillhörighet inte nämndes som ett kriterium i bestämmelserna om invånarvalet.

Under verksamhetsåret avgjorde JO flera klagomål som gällde kommuners eller allmännyttiga samfunds grunder för valet av hyresgäster. Enligt utredningarna i dessa ärenden hade antalet bostadssökande som stod i samma ställning överstigit antalet lediga hyresbostäder. Trots att man hade gett personer med det mest brådskande bostadsbehovet företräde, hade man på grund av detta inte genast kunnat erbjuda alla en bostad. Det fanns således inte skäl att misstänka lagstridigt förfarande vid valet av invånare i dessa fall.

Den kommunala parkeringsövervakningen och flyttningen av fordon föranledde också flera klagomål under verksamhetsåret. I lagen om parkeringsbot finns bestämmelser om betalningsuppsmaningar och par-

keringsböter samt om ändringssökande. I sina svar redogjorde BJO oftast för de tillämpliga lagbestämmelserna och informerade klagandena om möjligheten att hos förvaltningsdomstolen anföra besvär över beslut som en parkeringsövervakare fattat med anledning av en protest.

4.15.4 AVGÖRANDEN

Avgiftsbelagd telefonrådgivning strider mot god förvaltning

Prissättningen av Tammerfors stads telefonservice överensstämde inte med kraven på god förvaltning och avgiftsfri rådgivning. För ett samtal till stadens telefonservice debiterades kunderna en avgift som översteg den normala avgift som enligt kundens eget normala tråd- eller mobiltelefonabonnemang debiterades för ett samtal till ett vanligt telefonnummer.

BJO konstaterade att garantierna för god förvaltning enligt 21 § i grundlagen skall tryggas genom lag. Sådan avgiftsfri rådgivning som föreskrivs i 8 § i förvaltningslagen hör till de grunder för god förvaltning som anges i förvaltningslagens 2 kap. Genom bestämmelsen i 8 § i förvaltningslagen förpliktas såväl statliga myndigheter och kommuner som övriga offentliga samfund att 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.

Enligt 22 § i grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Avgiftsfri telefonrådgivning hör till de garantier för god förvaltning som tryggas i grundlagen.

Finlands Kommunförbund konstaterade i sitt utlåtande att den juridiska bedömningen av frågan i stort sett är densamma för både kommunerna och de statliga myndigheternas del. Kommunerna har dock ett mer omfattande arbetsfält än enskilda statliga myndigheter. Utgångspunkten är likväl att förvaltningslagens bestämmelser gäller allt slags utträttande av ärenden hos kommunen. I detta sammanhang var det inte möjligt

för BJO att bedöma huruvida det är möjligt för en kommun att ha även sådan telefonservice som inte omfattas av förvaltningslagens bestämmelser, på det sätt som avsågs i Tammerfors stads utlåtande.

BJO ansåg att staden var skyldig att ordna sin telefonrådgivningsservice så att den överensstämde med kraven på god förvaltning. I praktiken kan detta innebära att de extra kostnader kunderna orsakas av telefonrådgivningen först betalas av staden och sedan täcks med stadens övriga inkomster. Enligt BJO utgör detta inte någon ogrundad fördelning av kostnaderna, utan en normal följd av att det föreskrivs att myndighetsservice skall vara avgiftsfri. Då det föreskrivs att en tjänst skall vara avgiftsfri är avsikten inte att kostnaderna för tjänsten enbart skall åläggas dem som anlitat tjänsten.

BJO konstaterade att beslutet om Tammerfors stads telefonservice var det första beslut där laglighetsövervakaren uttryckligen hade tagit ställning till kommunernas skyldighet att i enlighet med god förvaltning ordna avgiftsfri telefonservice. Därför nöjde han sig med att uppmärksamma staden på att dess telefonservice inte överensstämde med de krav på avgiftsfri rådgivning som hör till de grundlagsenliga garantierna för god förvaltning och som uttryckligen föreskrivs i förvaltningslagen. Detta var fallet eftersom kunderna debiterades en högre avgift än den normala samtalsavgiften för stadens telefonservice.

BJO bad staden senast 1.10.2006 meddela vilka åtgärder staden vidtagit för att ordna lagenlig telefonservice. Han sände också sitt beslut till Finlands Kommunförbund för kännedom. Han bad Kommunförbundet på ett lämpligt sätt informera kommunerna om innehållet i avgörandet.

BJO Petri Jämskeläinsens beslut 22.6.2006, dnr 1933/4/05*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Tammerfors stadsstyrelse meddelade 29.9.2006 att stadens telefonservice så fort som möjligt skulle ändras på det sätt som BJO förutsatte. Enligt protokollet över stadsstyrelsens sammanträde 23.11.2006 hade stadsstyrelsen sett över sitt avtal med teleoperatören, så att staden 1.2.2007 kunde ta i bruk nya telefonnummer som uppfyllde det krav på avgiftsfri telefonrådgivning som BJO uppställt.

Finlands Kommunförbund meddelade 30.6.2006 att förbundet informerat om BJO:s beslut på sina webbsidor och på hösten skulle förmedla mer omfattande information om frågan i sitt elektroniska nyhetsbrev JuridikINFO.

Underrättelse om tjänsteutnämningen

Social- och hälsovårdsväsendet i Vanda stad hade agerat i strid med den grundlagsenliga rätt var och en har att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt och avgjort vid en rättvis rättegång. Detta var fallet eftersom de personer som sökt en tjänst hade underrättats om tjänsteutnämningen endast genom ett brev där det uppgavs vem som hade utnämnts till tjänsten. De som sökt en tjänst skall informeras om tjänsteutnämningen genom ett beslut som fattats av en tjänsteinnehavare. Beslutet skall dessutom förses med anvisningar om hur man kan söka rättelse i beslutet.

JO gav social- och hälsovårdsnämnden i Vanda stad en anmärkning på grund av dess lagstridiga förfarande. Den praxis social- och hälsovårdsväsendet iakttagit hade resulterat i att de sökande som inte hade blivit valda till tjänsten inte hade haft någon möjlighet att framställa ett rättelseyrkande hos social- och hälsovårdsnämnden eller anföra besvär över utnämningen hos förvaltningsdomstolen eller senare hos högsta förvaltningsdomstolen. JO underströk att myndigheterna skall se till att sökandena har möjlighet att utnyttja de lagstadgade rättsmedlen.

Social- och hälsovårdsväsendet i Vanda stad hade också agerat olämpligt och i strid med god förvaltning i och med att det inte hade fattats något behörigt beslut om saken då en person genom ett offentligt ansökningsförfarande hade utsetts till ett tjänsteförhållande på viss tid.

Enligt JO har alla sökande även i denna situation rätt att få ett behörigt beslut om saken samt anvisningar om rättelseförfarandet. Den tjänsteinnehavare som fattat beslutet skall också förse sitt beslut med sakenliga och tillräckliga motiveringar. Motiveringarna är av central betydelse med avseende på sökandenas rättsskydd.

Tillräckliga motiveringar ger sökandena förutsättningar att bedöma behovet av att söka ändring i beslutet. På grund av social- och hälsovårdsväsendets felaktiga förfarande kunde sökandena inte utnyttja sin rätt att få ärendet behandlat vid en domstol. JO delgav social- och hälsovårdsnämnden sin uppfattning.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 29.12.2006, dnr 2687/4/04*, föredragande Tuula Aantaa

Vanda stads social- och hälsovårdsnämnd beslutade 14.3.2007 med anledning av JO:s beslut att man framdeles genom en tjänsteinnehavares beslut skall avgöra vem som utses till en tjänst som förklarats ledig att sökas genom offentligt ansökningsförfarande även när det är fråga om ett tjänsteförhållande på viss tid. Detta beslut delges alla berörda genom ett vanligt brev.

Beslutet skall motiveras på det sätt som förvaltningslagen kräver. Alla som fattar beslut om tjänster och anställningar inom social- och hälsovårdssektorn har informerats om det nya förfarandet. Staden kan vid behov också ordna utbildning angående förfarandet.

Ett fordon flyttades utan ägarens vetskap

Parkeringsövervakningsmyndigheterna hade utan klagandens vetskap flyttat hans bil från en privat parkeringsplats som han hyrde. BJO ansåg att det för parkeringsövervakningsmyndigheternas del i detta fall var fråga om huruvida lagen om flyttning av fordon och nedskrotning av skrotfordon (den s.k. skrotfordonslagen) kunde tillämpas på privata parkeringshallar. Ifall lagen var tillämplig måste man dessutom avgöra huruvida det hade varit så oomtvistligt att bilen varit felparkerad att myndigheten hade haft rätt att föra bort bilen. BJO ansåg att skrotfordonslagens tillämpningsområde i vissa avseenden var inexakt, men utgick från att lagen kunde tillämpas också på privata parkeringshallar.

Enligt BJO hade parkeringsövervakningsmyndigheten inte på det sätt som avses i 31 § i förvaltningslagen utrett huruvida det fanns tillräckliga och ostridiga för-

utsättningar för att flytta klagandens bil. En behörig utredning av ärendet skulle ha krävt att myndigheten hade hört klaganden eller åtminstone tagit del av hyresavtalsdokumenten innan åtgärden vidtogs.

I detta ärende aktualiserades också frågan om den tillämpliga lagstiftningens lämplighet. Enligt skrotfordonslagen är det möjligt att anföra besvär endast över ett förvaltningsbeslut som gäller ersättande av flyttningskostnaderna. Det är inte möjligt att söka ändring i själva flyttningsbeslutet så att man på ett effektivt sätt kunde förhindra verkställigheten av en godkänd flyttning. BJO ansåg att besvärsförbudet i 13 § 2 mom. i skrotfordonslagen är problematiskt med avseende på 21 § 1 mom. i grundlagen. Skrotfordonslagen har stiftats långt innan 21 § i grundlagen trädde i kraft. (Angående problem i anslutning till besvärsförbuden, se också RP 309/1993 rd, s. 3–4).

BJO delgav parkeringsövervakningsenheten vid stadens byggnadskontor sin uppfattning om de utredningsåtgärder som krävs enligt 31 § i förvaltningslagen. Han delgav också statsrådet sin uppfattning om skrotfordonslagens inexakta tillämpningsområde och om problemen i anslutning till besvärsförbudet i lagens 13 § 2 mom., för att statsrådet skulle kunna vidta eventuella åtgärder i ärendet.

BJO Jukka Lindstedts beslut 13.2.2006,
dnr 1904/4/04*, föredragande Pasi Pölönen

Inrikesministeriet meddelade 7.4.2006 att ministeriets polisavdelning hade beslutat tillsätta en arbetsgrupp för att fram till 31.12.2006 bereda behövliga ändringar i skrotfordonslagen.

Maximipriserna för hitas-bostäder fastställdes inte jämlikt

I ett antal klagomål riktades kritik mot det nya system för beräkning av maximipriserna för hitas-bostäder som Helsingfors stadsfullmäktige fattat beslut om 12.11.2003. Det nya beräkningssättet grundar sig på marknadsprisindexet och det har tillämpats sedan 1.3.2004.

BJO ansåg att den ändring som gjordes i systemet för beräkning av maximipriserna för hitas-bostäder genom fullmäktiges beslut 12.11.2003, i synnerhet med beaktande av den korrigerings som gjordes 14.12.2005, inte med hänsyn till sin karaktär eller sina verkningar stod i strid med det egendomsskydd som avses i 15 § i grundlagen. Vid köpet av en hitas-bostad bör bostadsköparen enligt BJO bereda sig bl.a. på att bostadens maximipris kommer vara betydligt lägre än dess marknadspris då bostaden säljs vidare. I bolagsordningen för ett hitas-bostadsbolag ingår från första början s.k. hitas-bestämmelser och bostädernas maximipris har sedan år 1989 enligt stadens beslut också fastställts i enlighet med det sammansatta hitas-indexet.

Det nya system för beräkning av maximipriserna som togs i bruk 1.3.2004 och som grundar sig på marknadsprisindexet har å andra sidan medfört stora skillnader i maximipriserna för bostäder som har färdigställts vid olika tidpunkter men som hade haft samma maximipris enligt det tidigare hitas-indexbaserade beräkningssättet. Enligt det nya beräkningssättet har i synnerhet bostäder som färdigställts under åren 1988–1990 genomgående lägre maximipriser än bostäder som färdigställts under de flesta andra år.

BJO ansåg inte att det fanns anledning att misstänka att inte Helsingfors stad vid ändringen av systemet för beräkning av maximipriserna för hitas-bostäder skulle ha strävat efter att behandla hitas-bostädernas invånare jämlikt. Det torde vara omöjligt att skapa ett förhållandevis enkelt beräkningssystem där alla hitas-bostadsägare ur alla synvinklar behandlas absolut jämlikt.

Den korrigerings fullmäktige gjort i beräkningssystemet 14.12.2005 och de missförhållanden som påtalats i klagomålen och som fortfarande belastar systemet utvisar emellertid att det med tanke på en jämlik behandling av aktieägarna skulle ha funnits skäl att ännu noggrannare utreda hur den ändring fullmäktige fattade beslut om 12.11.2003 skulle påverka maximipriserna för olika hitas-bostäder.

BJO ansåg att det nya systemet för beräkning av maximipriserna för hitas-bostäder även efter fullmäktiges korrigerings är relativt problematiskt med avseende

de på den jämlikhetsprincip som framgår av 6 § 1 mom. i grundlagen och den princip om jämlikt bemötande som skall tillämpas inom förvaltningen. Enligt BJO borde man ännu försöka nå en sådan lösning som vid fastställandet av maximipriserna bättre än de ovan nämnda fullmäktigebesluten skulle trygga en jämlik behandling av ägare till hitas-bostäder som färdigställts under olika tider och i synnerhet under åren 1988–1990.

BJO delgav Helsingfors stadsfullmäktige, stadsstyrelse och bostadsnämnd sin uppfattning. Dessutom gjorde han en framställning till Helsingfors stad om att staden skall pröva hur systemet för fastställande av maximipriserna för hitas-bostäder kan utvecklas så att de ovan nämnda missförhållandena elimineras. Han bad stadsstyrelsen senast 31.5.2007 meddela vilka åtgärder hans beslut eventuellt föranlett.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 22.6.2006,
dnr 3232/4/04*, 1939/4/04, 2464/4/05, 1504/4/06
och 1558/4/04, föredragande Jouni Toivola

4.16 UTBILDNINGSSSEKTORN

I samband med JO:s laglighetsövervakning hänförs ärenden som gäller utbildning och kultur till utbildningssektorn. Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen hörde laglighetsövervakningen inom utbildningssektorn under verksamhetsåret i första hand till BJO *Jukka Lindstedts* uppgifter. JO *Riitta-Leena Paunio* och BJO *Petri Jääskeläinen* avgjorde emellertid också vissa klagomål som gällde utbildningssektorn. Referendarierådet *Jorma Kuopus* var huvudföredragande inom detta sakområde.

4.16.1 ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Till de mest betydelsefulla lagändringarna inom utbildningssektorn hörde revideringen av de föreskrifter om finansieringen av utbildningen som ingår i lagen om finansiering av kultur- och undervisningsverksamhet, lagen om fritt bildningsarbete, lagen om studiestöd och universitetslagen.

Vid Utbildningsstyrelsen fortsatte man att utveckla elevvården utgående från bestämmelserna i lagen om grundläggande utbildning. I anslutning till detta arbete ordnade man vid undervisningsministeriet för fjärde gången en utbildningsdag angående elevernas rättsskydd. JO:s kansli deltog också i utbildningsdagen. Hösten 2006 inleddes också en revidering av grunderna för läroplanen för den grundläggande yrkesutbildningen.

I samband med reformen av den lagstiftning som gäller utbildningen framförde riksdagen en begäran om att statsrådet skall ge redogörelser för olika utbildningsfrågor till riksdagen. Den 28 april 2006 gav statsrådet således en utbildningspolitisk redogörelse till riksdagen (SRR 4/2006). I kulturutskottet framförde också JO:s kansli sitt ställningstagande till redogörelsen.

4.16.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

De klagomål som hörde samman med utbildningsfrågor gällde under verksamhetsåret bl.a. utbildningen vid grundskolor, yrkesläroinrättningar, yrkeshögskolor och universitet. Det framfördes också klagomål angående den forskning som bedrivs vid skolor och universitet, finansieringen av utbildningen samt beviljandet av understöd för konst.

BJO gjorde på eget initiativ en framställning om revidering av grunderna för läroplanerna i fråga om förebyggande av mobbning (16.10.2006). Han framförde att också en lärare eller någon annan vuxen som hör till skolans personal kan göra sig skyldig till mobbning. Vid sina inspektioner påträffade BJO dessutom vissa frågor som han ansåg att det fanns skäl att utreda på eget initiativ. Till dessa frågor hörde bl.a. det faktum att gamla ärenden ännu var under behandling vid Utbildningsstyrelsen, det sätt på vilket uppgifterna i anslutning till utvärderingen av utbildningen hade fördelats mellan Utbildningsstyrelsen och rådet för utbildningsutvärdering samt agerandet hos en inspektör vid Utbildningsstyrelsen. Dessutom upptäckte BJO brister i ett diarium i samband med en inspektion vid studentexamensnämnden, vilket ledde till fortsatt utredning av ärendet under hösten 2006. Utredningen av dessa fyra ärenden pågick ännu vid utgången av verksamhetsåret.

År 2006 ökade antalet avgöranden en aning i förhållande till åren innan. Av de 101 avgjorda klagomålen gällde 46 klagomål den grundläggande utbildningen, 26 klagomål gällde universitet och andra högskolor, 7 gällde yrkeshögskolor, 6 gällde undervisningsministeriet, 4 gällde studentexamen och de återstående 12 klagomålen gällde övriga frågor inom utbildnings- och kultursektorn. JO vidtog åtgärder (dvs. meddelade i handledande eller klandrande syfte sin uppfattning) i sammanlagt 13 ärenden.

De klagomål som ledde till att JO meddelade sin uppfattning i ärendet gällde, utöver de fall som refereras nedan, en felaktig besväransvisning och ett rättelseyrkande vid en yrkeshögskola (1309/4/05), dröjsmål vid behandlingen av en dokumentbegäran i en grundskola och inom det kommunala bildningsväsendet

(3049/4/04), förfarandet vid behandlingen av en dokumentbegäran vid olika universitet (13/4/05*, 2196/4/04 och 3415/4/04*), anmälan om en grundskolelevs kvarsittningar till vårdnadshavarna (2862/4/05), motiveringen till att en handling inte lämnades till en elevs förälder (1148/4/04* och 2778/4/05), användningen av anslag som reserverats för en grundskola (1327/4/05), granskning av specialundervisningen och mobbningsen i en grundskola (2741/4/04) samt tillgången till ett skolgångsbiträde i en grundskola (134/4/05*).

BJO kunde vidare konstatera att rättsläkarnas utbildning uppenbarligen är otillräcklig och att det tydligen finns alltför få läkare som erbjuder rättsläkartjänster i vårt land. Med anledning av ett klagomål som anfördes av en avlidens persons anhöriga (751/4/06*) konstaterade BJO att en rättsläkare inom sin tjänsteverksamhet hade dröjt alltför länge med att utfärda rättsmedicinska dödsattester.

4.16.3 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret utförde BJO två inspektioner inom utbildningssektorn. BJO inspekterade Utbildningsstyrelsen 14.11.2006 och han gjorde en inspektion vid studentexamensnämnden 5.12.2006. Dessa inspektioner ledde bl.a. till att BJO på eget initiativ tog de ovan nämnda fyra ärendena till prövning.

4.16.4 AVGÖRANDEN

En förskolelevs rätt till fri transport

BJO tog ställning till en förskolelevs rätt att få avgiftsfri transport till och från förskoleundervisningsstället. Borgå stad hade beslutat att klagandens barn inte skulle få transport till förskolan utan att staden istället skulle betala understöd för transport av barnet. Staden erbjöd sig att betala ersättning för familjens kostnader för användningen av en egen bil. Klaganden frågade JO huruvida rätten till fri transport tillgodosågs på detta sätt. Dessutom frågade klaganden om hon, som inte hade någon bil, måste finna sig i att inte kunna föra sitt barn till förskolan.

Eftersom utgångspunkten enligt lagen om grundläggande utbildning är att ett tillräckligt understöd för transport eller ledsagande utgör ett alternativ till fri transport, hade staden inte direkt handlat i strid med lagen. Då man bedömer hur transporten skall ordnas i praktiken borde man enligt BJO likväl sträva efter att alla som önskar delta i förskoleundervisningen får en möjlighet att göra det och att deltagandet inte förhindras på grund av avsaknad av transportmöjligheter. BJO ansåg att staden borde sträva efter att ordna t.ex. taxiskjuts för barn i familjer som inte har tillgång till en egen bil. Om barnet inte erbjuds möjlighet till transport tillgodoses inte barnets grundlagsenliga rätt till avgiftsfri förskoleundervisning.

BJO framförde en begäran om att undervisningsministeriet skulle pröva huruvida lagen om grundläggande utbildning borde ändras så att man i lagen också beaktar de situationer där familjen inte har tillgång till en bil och kommunen inte ordnar transport till förskolan. BJO bad ministeriet ta ställning till denna fråga före utgången av augusti 2007.

BJO Jukka Lindstedts beslut 23.11.2006, dnr 326/4/05*, föredragande Liisa Nieminen

Studentexamensnämndens förfarande vid behandlingen av en dokumentbegäran

En representant för ett massmedium bad JO undersöka huruvida studentexamensnämnden hade haft rätt att bestämma att massmediernas representanter fick ta del av förteckningen över studentexamensresultaten och kopiera resultaten först vid en senare tidpunkt.

Enligt utredningen hade studentexamensresultaten för våren 2005 offentliggjorts den 27 maj 2005. Resultatförteckningen var omfattande eftersom den innehöll alla abiturienters namn och personbeteckning samt de detaljerade examensresultaten för eleverna i varje skola. Studentexamensnämnden ansåg att den kunde ge massmediernas representanter tillgång till resultatförteckningen tidigast den 6 juni 2005. Nämnden motiverade sitt beslut med att den behövde det omfattande aktstycket för att kunna sköta sina egna uppgifter.

Det fanns nämligen endast ett exemplar av akten vid nämndens kansli. Enligt BJO hade massmediernas representanter i och för sig getts möjlighet att bekanta sig med resultatförteckningen inom den tid som föreskrivs i lagen.

Studentexamensnämnden motiverade sitt beslut med 14 § 4 mom. i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet, där det definieras inom vilken tid uppgifter skall ges ur en offentlig handling. I detta fall skulle det också ha funnits skäl att tillämpa bestämmelsen i 16 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet. Denna bestämmelse hade nämligen också varit tillämplig i det fall då resultatförteckningen lades fram för påseende senare än vid den begärda tidpunkten. BJO delgav i handledande syfte studentexamensnämnden sin uppfattning om bristerna i beslutets motivering.

BJO Jukka Lindstedts beslut 19.5.2006,
dnr 1899/4/05, föredragande Jorma Kuopus

Universitetens nya lönesättningssystem

Enligt JO verkade införandet av universitetens nya lönesättningssystem åtminstone inte i detta skede inverka på vetenskapens frihet eller på universitetens självstyrelse som tryggas i grundlagen. Universiteten kommer fortfarande att ha prövningsrätt både när det gäller tillvägagångssättet och valet av tillämpliga kriterier. Tillämpningen och bedömningen av kriterierna kommer också fortsättningsvis att ske vid universiteten. Universiteten kommer inte heller att fråntas sina anställnings- eller rekryteringsbefogenheter. Det nya lönesättningssystemet träder inte istället för den kollegiala utvärderingen inom vetenskapssamfundet. Den kollegiala utvärderingen, som innefattar offentlig och fortgående allmän utvärdering, utgör ett centralt element i vetenskapens frihet.

Enligt det nya lönesättningssystemet skall cheferna med jämna mellanrum bedöma hur krävande uppgifter de anställda har och hur väl de klarar av uppgifterna. Resultaten av denna bedömning har en direkt inverkan på de anställdas lön. Den väsentliga frågan är

hur denna bedömningsprocess inverkar på den interna utvärderingen inom vetenskapssamfundet, på valet av forskningsobjekt och forskningsmetoder samt på de anställdas karriärutveckling.

I ju högre grad denna bedömning kan göras på basis av objektiva kriterier, desto färre problem uppkommer det med avseende på vetenskapens frihet. Flera av bedömningskriterierna kan i stor utsträckning betraktas som "tekniska" och mätbara, t.ex. vilka examina en person avlagt och hur många publikationer personen i fråga utarbetat. Med tanke på vetenskapens frihet orsakar det större problem då vetenskapliga meriter bedöms enligt mer allmänna prestationskriterier som också innefattar värderingar. Det viktiga i detta sammanhang är att man utför en helhetsbedömning av situationen.

Det nya lönesättningssystemet är ett alldeles nytt system som fortfarande är under utveckling. Det finns inte ännu några erfarenheter av hur systemet fungerar i praktiken. Därför kunde JO Paunio inte ta ställning till hur tillämpningen av lönesättningssystemet i framtiden kan inverka på vetenskapssamfundets interna utvärderingsprocesser eller på forskningens inriktning.

JO Riitta-Leena Paunios svar 17.8.2006,
dnr 1122/4/05*, föredragande Pasi Pölonen

4.17 SPRÅKÄRENDEN

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 befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder, samt även tryggheten av de språkliga rättigheterna på ett mer allmänt plan. Språkärendena hörde till de ärenden som under verksamhetsåret avgjordes av BJO *Jukka Lindstedt*. Som huvudföredragande fungerade justitieombudsmannasekreterare *Mikko Sarja*. Klagomål som hänförts till detta sakområde har också, med anledning av ärendets saksammanhang, avgjorts av JO *Riitta-Leena Paunio* och BJO *Petri Jääskeläinen*.

I språklagen finns närmare föreskrifter om hur de grundläggande språkliga rättigheterna tillgodoses i praktiken. En annan viktig författning är lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda. Dessutom finns det en särskild lag om det samiska språkets ställning, nämligen samiska språklagen.

Justitieministeriet följer verkställigheten och tillämpningen av språklagen samt ger rekommendationer i frågor som gäller lagstiftningen om nationalspråken. Vid behov tar ministeriet initiativ och vidtar andra åtgärder för att rätta till missförhållanden. Justitieministeriet bereder den berättelse om språklagstiftningen som statsrådet varje valperiod överlämnar till riksdagen. Den första berättelsen gavs våren 2006 och behandlades vid riksdagen som en del av berättelsen om regeringens åtgärder under år 2005 (B 4/2006 rd). Vid uppföljningen av språkfrågor bistås justitieministeriet av delegationen för språkärenden.

4.17.1 LAGLIGHETSKONTROLL

Ett klagomål behandlas som ett språkärende då klagomålet i huvudsak gäller språkliga rättigheter. En språkfråga kan nämligen också höra samman med en större helhet.

JO Paunio avgjorde ett ärende som hänfördes till sakområdet för hälso- och sjukvård, där det var fråga om att Patientförsäkringscentralen anlitade utomstående ombud vid svenskspråkiga patientskaderättegångar, medan de finskspråkiga rättegångarna sköttes av centralens egna jurister (2938/4/04* s. 163).

BJO Jääskeläinen tog ställning till tryggheten av de språkliga rättigheterna i samband med ibruktagandet av ett datasystem inom utskökningsväsendet (2032* och 2854/4/04* s. 129). I ett annat ärende ansåg han att Huvudstaben hade agerat i strid med språklagen då den hade sänt finskspråkiga bestämmelser, föreskrifter och påbud till Nylands Brigad som är enspråkigt svenskspråkig, samt även annan övrig officiell skriftväxling på finska. Vid Nylands Brigad hade man blivit tvungen att översätta handlingarna, trots att brigaden hade rätt att direkt få dem på svenska. Språkkunskaperna hos brigadens personal var inte av sådan betydelse vid den rättsliga bedömningen av ärendet som Huvudstaben framfört, liksom inte heller det faktum att handlingarna hade sänts till truppförbanden som s.k. massutskick (2876/2/04*).

Behandlingstiderna för svenskspråkiga mål vid Helsingfors och Åbo hovrätt undersöktes på eget initiativ. Detsamma gällde frågan om språket för de finländska beskickningarnas webbsidor. I slutet av verksamhetsåret utförde BJO Jääskeläinen en inspektion vid en intressebevakningsbyrå för förmyndarverksamheten och i början av år 2007 undersökte han med anledning av denna inspektion huruvida redovisningen för förmyndarverksamheten skall ges på huvudmannens modersmål.

Under verksamhetsåret inleddes 35 ärenden som gällde nationalspråken. Dessutom behandlades ett antal ärenden som gällde användningen av främmande språk. Under verksamhetsåret avgjordes 26 egentliga språkärenden. I tio av dessa ärenden vidtogs åtgärder (JO meddelade sin uppfattning). Dessa ärenden gällde skriftväxlingsspråk, språket vid delgivning av en stämning, behandlingstiderna för svenskspråkiga mål vid hovrätten, den svenskspråkiga kundbetjäningen vid ett sjukhus (3882/4/05* s. 163), beredningen av den förordning som reglerar kraven på polisernas kunskaper i svenska samt språket i en verkställighetsplan för ungdomsstraff och språket i anmälningar om utskökning.

Det samiska språkets ställning uppmärksammades i två klagomål som behandlades under verksamhetsåret. Det ena klagomålet gällde beviljandet av statligt understöd för översättning av samisk litteratur och det andra klagomålet gällde en samisk dagvårdsplats. Dessutom var två andra klagomål gällande det samiska språkets ställning ännu under behandling vid verksamhetsårets slut.

I ett polisklagomål berördes rätten att använda romani vid ett sammanträffande som ordnats i ett polishäkte. BJO utredde på ett allmänt plan hur man skall kunna utöva tillräcklig tillsyn över övervakade sammanträffanden med nära anhöriga i sådana situationer där de övervakade använder ett språk som myndigheten inte förstår. Polisen hade inte agerat lagstridigt i det aktuella fallet. BJO underströk emellertid att det är viktigt att man vid planeringen av övervakningen fäster vikt vid att övervakningen ordnas så att den inte orsakar missförstånd eller ogrundad misstro (1600/4/05).

4.17.2 INSPEKTIONER

BJO inspekterade justitieministeriets förvaltningsenhet och gjorde sig förtrogen med dess ansvarsområde för språkfrågor samt med verksamheten vid delegationen för språkärenden. Medborgarnas rätt att använda sitt eget språk och få service på sitt modersmål uppmärksammas också i samband med övriga inspektioner. Tillgodoseendet av patienternas och klienternas språkliga rättigheter uppmärksammas i synnerhet i samband med inspektioner inom den specialiserade psykiatriska sjukvården, vid anstalter och myndigheter inom socialvårdssektorn och vid fängvårdsanstalter. Detta utgör en del av laglighetskontrollen i språkärenden.

4.17.3 AVGÖRANDEN

Den språkliga jämlikheten tillgodosågs inte vid hovrätten

Enligt BJO tillgodosågs inte den språkliga jämlikheten vid Vasa hovrätt, eftersom behandlingen av svensk-språkiga ärenden åtminstone år 2004 räckte nästan

dubbelt så länge som behandlingen av finskspråkiga ärenden. De svenskspråkiga ärendenas behandling räckte i genomsnitt 12,5 månader, medan de finskspråkiga ärendena avgjordes på ca 6,5 månader.

Enligt grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas t.ex. på grund av språk. Jämlikheten kräver att man skall sträva efter en lika snabb behandling för alla ärenden som till sitt innehåll och sin karaktär motsvarar varandra. Det är viktigt att de språkliga rättigheterna tillgodoses vid rättegången, eftersom man där fattar beslut om frågor som starkt berör parterna och deras rättigheter. Parterna vid en rättegång skall kunna presentera sitt ärende under sådana förhållanden att den ena parten inte försätts i en ofördelaktigare ställning än motparten.

Domstolarna skall se till att ingen av andra orsaker än av fri vilja behöver avstå från sin rätt att använda sitt eget språk eller det språk han eller hon valt. Det faktum att behandlingstiden förlängs om ett ärende behandlas på ett visst språk kan dock i praktiken leda till att en person inleder sitt ärende på ett annat språk eller samtycker till att ärendet behandlas på ett annat språk än hans eller hennes modersmål. Det kan således uppstå en konflikt mellan de språkliga rättigheterna och rätten till en snabb behandling av ärendet.

Vid bedömningen av det aktuella ärendet måste man beakta att en väsentlig del av de faktorer som hade lett till att behandlingstiderna hade förlängts var sådana som hovrätten inte hade kunnat påverka, såsom ärendenas svårighetsgrad, domarnas avlöning och domararbetets attraktion. Det fanns inte skäl att mistänka att domstolen utgående från sina resurser inte skulle ha strävat efter att behandla också de svenskspråkiga ärendena på ett sådant sätt som överensstämmer med grundlagens krav och med parternas rättsskyddsförväntningar.

BJO Jukka Lindstedts beslut 18.4.2004,
dnr 1538/4/04*, föredragande Mikko Sarja

På begäran av BJO meddelade hovrätten att skillnaderna i behandlingstiderna hade minskat en aning, men att de fortfarande var markanta (år 2005 nästan 5 månader och år 2006, fram till 12.12.2006, ca 4,5 månader). Å andra sidan uppskattade hovrätten att skillna-

derna tack vare den nuvarande rättsskipningspersonalen kommer att minska avsevärt redan under år 2007 och att skillnaderna framdeles kommer att försvinna helt och hållet.

Justitieministeriet meddelade å sin sida att det framför allt är fråga om ett rekryteringsproblem, som ministeriet inte är behörigt att direkt befatta sig med. Som ett alternativ lyfte ministeriet fram möjligheten att på språkliga grunder inrätta olika avdelningar vid hovrätterna. Detta skulle emellertid kräva en ändring av hovrättslagen och måste således övervägas noga. Ministeriet underströk också betydelsen av praktiska åtgärder, såsom beaktandet av språkkunskaper i lönesystemet samt språkutbildning.

I detta skede föranledde ärendet inte några fortsatta åtgärder från BJO:s sida.

Språkkunskapskraven för poliser

Enligt BJO var beredningen av den ändring av polisförvaltningsförordningen som gäller språkkunskapskraven för poliser inte i alla avseenden lyckad. Den ändring som trädde i kraft i början av maj 2004 medförde stor förvirring bland poliserna och polisstuderandena. Justitieministeriet tvingades utfärda en anvisning som förtydligade tillämpningen av förordningen. Frågan gällde bl.a. huruvida förordningen borde ha innehållit föreskrifter om en övergångsperiod för dem som hade inlett sin utbildning före reformen och redan genomgått Polisskolans språkutbildning, vilken inte längre efter reformen skulle ha gett dem behörighet för tjänsten som äldre konstapel.

Vid undersökningen av ärendet framgick det att ändringen av förordningen i själva verket inte ändrade språkkunskapskraven för sådana polistjänster som inte kräver någon högskoleexamen. Därför hade man inte kunnat förutse att det skulle uppkomma problem på grund av förordningen. Det verkade emellertid som om man inom polisförvaltningen inte i verkligheten hade beaktat de krav som redan förut uppställts på polisernas språkkunskaper och för påvisande av dem i lagstiftningen. Detta hade gett upphov till en klyfta mellan å ena sidan de formella juridiska kriterierna

och å andra sidan de praktiska språkkunskaper som poliserna får genom undervisningen i Polisskolan och iakttagandet av bestämmelserna om påvisande av språkkunskaper.

Därför borde man, framför allt med beaktande av Polisskolans synpunkter, redan från första början noggrannare ha övervägt behovet av en övergångsperiod, eftersom Polisskolan i praktiken har de bästa insikterna i hurdan beredskap de som utexamineras från skolan har att klara av det praktiska polisarbetet också på svenska. Under den tid klagomålen var under behandling utökades förordningen med övergångstidsarrangemang, vilket innebar att de problem som uppmärksammats i klagomålen eliminerades. Eftersom det emellertid också skulle ha funnits skäl att förtydliga förordningen, underströk JO att lagstiftningen skall vara så tydlig att människor kan utläsa sina rättigheter och skyldigheter ur lagen utan anvisningar som utfärdas i efterskott.

BJO Jukka Lindstedts beslut 15.3.2006,
dnr 2318/4/04*, 2436/4/04, 2647/4/04 och 3107/4/04,
föredragande Mikko Sarja

4.18

BESKATTNING

Till detta sakområde hänförs både den direkta och den indirekta beskattningen. Klagomål över tullens bilbeskattning i anslutning till bilimport statistikförs däremot inom ramen för det sakområde som gäller tullen. Klagomålen gällande beskattning avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare *Ulla-Maija Lindström*.

Beskattningen verkställs av skatteförvaltningen som är underställd finansministeriet (FM). Skatteförvaltningen består av Skattestyrelsen och av nio skatteverk vars enheter utgörs av skattebyråerna. FM fungerar som sakkunniginstans inom skattepolitiken och svarar för beredningen av skattelagstiftningen. Skatteförvaltningen har till uppgift att verkställa beskattningen så korrekt och jämlikt som möjligt. Vid sidan av skatteförvaltningen uppbär också Fordonsförvaltningscentralen (AKE) skatter och avgifter. AKE verkställer bilbeskattningen då ett fordon konstrueras, användningsändamål eller ägarförhållanden ändras på ett sådant sätt att bilskatt debiteras med anledning av ändringen. AKE verkställer också fordonsbeskattningen, som har förnyats 1.1.2004. De tidigare bestämmelserna om fordons- och dieselskatt har inkluderats i fordonsskattelagen (1281/2003).

4.18.1

LAGLIGHETSKONTROLLEN AV SKATTEFÖRVALTNINGEN

Under verksamhetsåret avgjorde JO 104 klagomål som gällde skatteförvaltningen. Antalet klagomål påverkas av att skattelagstiftningen är svårtydbar och av att beskattningen är ett massförfarande där ett stort antal skatteärenden behandlas på en kort tid. Till följd av de heltäckande rättsmedel som finns att tillgå inom beskattningen och den detaljerade regleringen av beskattningsförfarandet har antalet åtgärdsavgöranden emellertid inte varit särskilt stort.

Skattedeklarationsförfarandet förändrades avsevärt i och med den lag om ändring av lagen om beskattningsförfarandet (1079/2005) som trädde i kraft vid

ingången av år 2006. Det nya förfarandet gäller utöver löntagare och pensionstagare också affärsidkare och yrkesutövare samt lantbruksidkare. Alla som hör till dessa kategorier, dvs. nästan 4,8 miljoner fysiska personer, tillsändes en förhandsifylld skattedeklaration för skatteåret 2005. Den förhandsifyllda skattedeklarationen skulle korrigeras och återsändas inom den tid som uppgetts i deklarationen. Nästan 32 % av mottagarna returnerade den korrigerade deklarationen. Största delen av ändringarna i den förhandsifyllda skattedeklarationen föranleddes av deklaration och korrigering av hyresinkomster, försäljningsvinster, resekostnader samt affärsidkares och yrkesutövares inkomster.

Beskattningsförfarandet förändrades också i andra avseenden. I regel fogas inte verifikationen längre till skattedeklarationen, utan den skattskyldige är förpliktad att själv bevara verifikationerna och anteckningarna. Skattestyrelsens rätt att utfärda föreskrifter om skattedeklarationens form och innehåll samt om deklarationsskyldigheten utvidgades. Dessutom ändrades bestämmelserna om verkställande av beskattningen och om rättelse av fel i beskattningsbeslut så att dessa bestämmelser bättre överensstämmer med beskattningens karaktär av massförfarande. Beskattningen verkställs på basis av den skattskyldiges deklaration, information som erhållits av utomstående som är skyldiga att lämna uppgifter samt på basis av annan utredning som erhållits i ärendet. När beskattningen verkställs skall skattemyndigheten granska uppgifterna och utredningarna på det sätt som är motiverat med hänsyn till ärendets art och omfattning, lika bemötande av de skattskyldiga samt skattekontrollens behov.

Även om det nya beskattningsförfarandet berör ett betydande antal fysiska personer, har det anförts ytterst få klagomål över förfarandet. I en del klagomål har det riktats kritik mot tidpunkten för returnerande av skattedeklarationen och mot skyldigheten att förvara verifikationerna. Dessa frågor har emellertid redan granskats både i regeringens proposition och i riksdagens finansutskotts betänkande. I sina svar redogjorde BJO för grunderna för förfarandet. De ändringar i beskattningsförfarandet som gäller rättelse av fel i beskattningsbeslut torde föranleda klagomål först senare, då skatteförvaltningen vidtar ändrings- och rättelseåtgärder med stöd av de nya bestämmelserna.

Största delen av de klagomål som privatpersoner anfört över beskattningen har riktat sig mot skattemyndigheternas och besvärinstansernas beslut och beslutsmotiveringar. De skattskyldiga har inte alltid förstått innebörden eller tolkningen av skattebestämmelserna. I de klagomål som framställt av bolag samt deras delägare och arbetstagare har det i synnerhet riktats kritik mot skatteinspektioner och efterbeskattning som verkställts på grundval av granskningsberättelser.

Genom att anföra klagomål har klagandena ofta haft för avsikt att påverka avgörandet av ett ärende som varit under behandling vid skatteverket eller domstolen. Bevis- och tolkningsfrågor skall emellertid avgöras av en oberoende förvaltningsdomstol, i högsta instans av högsta förvaltningsdomstolen. JO kan inte heller utforma beslutsmotiveringar, utan endast utreda vilken beskattnings- och rättspraxis som gäller i det aktuella fallet.

På basis av klagomålen kunde man sluta sig till att det förekom oklarhet angående den anmälan som skall göras till förskottsutbetalningsregistret om att näringsverksamhet eller annan förvärvsverksamhet upphör. I de aktuella fallen hade klagandena anmält att verksamheten varit avbruten tills vidare. Klagandena hade inte gjort någon anmälan om att verksamheten hade upphört helt och hållet, vilket medförde en tråkig överraskning i fråga om utkomstskyddet för arbetslösa. Arbetskraftsmyndigheterna ansåg att näringsidkaren fortfarande arbetade inom ramen för sin företagsverksamhet och därför inte genast hade rätt till utkomstskydd för arbetslösa. JO strävade efter att ge klagandena en redogörelse för orsakerna till såväl skattemyndigheternas som arbetskraftsmyndigheternas förfarande samt för den lagstiftning som reglerar frågan.

Det anfördes också klagomål över efterbeskattningen av dagpenningen för utkommenderade arbetstagare. Det hade förekommit tolkningssvårigheter i de situationer där kommenderingen hade räckt länge, t.ex. över ett år. JO hade emellertid inte möjlighet att ta ställning till efterbeskattningens riktighet i dessa ärenden som var under behandling vid olika besvärinstanser. Det är i sista hand högsta förvaltningsdomstolen som skall avgöra tolkningskonflikterna i dessa ärenden och t.ex. fatta beslut om huruvida tillitsskyddet skall iakttas vid

beskattningen av ett företag som varit föremål för skattegranskning samt vid beskattningen av företagets arbetstagare.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg i sitt beslut 7.7.2006 att bolaget i fråga åtnjöt tillitsskydd på basis av den föregående skattegranskningen som hade genomförts år 1995. Bolaget hade fortsatt med samma praxis vid ersättandet av resekostnader som bolaget hade tillämpat redan vid tidpunkten för den föregående skattegranskningen. I berättelsen över den föregående skattegranskningen hade det inte framställts några anmärkningar angående denna praxis. Därför ansåg högsta förvaltningsdomstolen att bolaget inte kunde krävas på uteblivna förskottsinnehållningar eller arbetsgivares socialskyddsavgifter för åren 1997–2001.

JO kunde inte heller ta ställning till huruvida efterbeskattningen av resekostnadsersättningar för utkommenderade arbetstagare hade varit skälig. JO anvisade klagandena att ansöka om skattebefrielse hos Skattestyrelsen.

Beskattningen av begränsat skattskyldiga pensionstagare 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 beskattningen för år 2006. EG-domstolen gav 9.11.2006 sin dom i målet C-520/04. Detta avgörande gällde en pensionstagare som var bosatt i en medlemsstat och som fick nästan all sin inkomst från Finland. Enligt EG-domstolen hindrade gemenskapslagstiftningen att pensionstagaren debiterades högre skatt för denna inkomst än vad som skulle ha debiterats en person som var bosatt i Finland. Efter EG-domstolens prejudikat fattade högsta förvaltningsdomstolen beslut om att skatteförvaltningen skall återbetala den källskatt som debiterats pensionstagarna till ett alltför stort belopp. Återbetalningen förutsätter dock att pensionstagarna lämnar in en ansökan om detta inom den frist som fastställts för sökande av ändring i beskattningen.

BJO gav i två fall skattemyndigheterna en anmärkning på grund av lagstridigt förfarande. I båda fallen hade ändringssökandet för de skattskyldigas del räckt oskä-

ligt länge. I det första fallet hade skattebyrån och skatteverket agerat felaktigt, oäktsamt och delvis lagstridigt vid korrigeringen av ett sakfel i skatterättelsenämndens beslut. Därför hade verkställigheten av skatterättelsenämndens korrigerade beslut räckt oskäligt länge, nästan fyra år (1078/4/04*).

I det andra fallet hade klagandens besvär över skatterättelsenämndens beslut inte registrerats på ett korrekt sätt vid skattebyrån. Ärendets behandling var avbruten i nästan två års tid. Besvären hade sänts till förvaltningsdomstolen utan att förses med skatteombudets bemötande, den skattskyldiges genmäle eller skattebyråns utlåtande. Besvären hade inte registrerats vid skattebyrån förrän nästan två år efter att förvaltningsdomstolen hade förhört sig om ärendets behandlingsfas och frågat efter de handlingar som saknades. Besvärssärendet hade varit oregistrerat vid skattebyrån i över tre och ett halvt års tid. På grund av detta hade ärendets behandling fördröjts och dessutom hade förvaringstiden för de beskattningshandlingar besvären riktade sig mot hunnit gå ut (2802/4/05*).

Av ett annat klagomål framgick det att Skattestyrelsen inte hade för vana att i beslut som fattats med anledning av förvaltningsklagan meddela att beslutet inte var överklagbart. På grund av Skattestyrelsens förfarande hade klaganden fått en felaktig uppfattning om beslutets karaktär och således i onödan anfört besvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen.

BJO konstaterade att myndigheternas skyldighet att ge rådgivning enligt 8 § i förvaltningslagen hör till de grunder för god förvaltning som föreskrivs i förvaltningslagens 2 kap. Bestämmelsen i 8 § förpliktar myndigheterna att se till att kunderna känner till sina processuella rättigheter. I förvaltningslagens 7 kap. finns föreskrifter om bl.a. besväransvisningar (47 §) samt om upplysningar om besvärsförbud och oöverklagbarhet (48 §). Dessa bestämmelser som gäller myndigheternas rådgivningsskyldighet och anvisningar för ändringssökande hör till de bestämmelser som enligt 4 § 3 mom. i förvaltningslagen också skall tillämpas på behandlingen av förvaltningsklagan.

Enligt BJO borde Skattestyrelsen i sitt beslut ha meddelat att beslutet inte var överklagbart och anvisat klaganden att tillgripa andra rättsmedel. Till skillnad från

t.ex. länsstyrelserna och Rättsskyddscentralen för hälsovården hade Skattestyrelsen inte haft för vana att föga ett meddelande om besvärsförbud till beslut som fattats med anledning av förvaltningsklagan. BJO ansåg att Skattestyrelsen hade orsak att ändra sin praxis i detta avseende. Han delgav Skattestyrelsen sin uppfattning (1458/4/04).

I sitt beslut med anledning av ett klagomål som gällde kvittning av skatteåterbäring meddelade BJO att han betraktade rättsläget i fråga om civilrättslig kvittning av skatteåterbäringar som otillfredsställande (3040/4/04). BJO hade redan i sitt beslut 24.1.2003 konstaterat detsamma. Inom skatteförvaltningen tillämpade man fortfarande de interna förvaltningsföreskrifterna från år 1991 på kvittningen. Detta rättsläge överensstämde således inte med kravet på att förvaltningen skall vara bunden av lag. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen skall bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag.

BJO delgav justitieministeriet sin uppfattning, så att den kunde beaktas i samband med den fortsatta beredningen av lagstiftningsprojektet gällande offentlig-rättsliga fordringar.

4.18.2 AVGÖRANDEN

Bedömningen av en handikappad persons arbetsförmåga

Enligt BJO hade den berörda skattebyrån inte lagt fram tillräckliga grunder för att byrån hade betraktat den CP-skadade klaganden som arbetsoförmögen. Det fanns inte heller tillräckliga grunder för de tjänstledigheter klaganden hade förordnats mot sin vilja med anledning av den påstådda arbetsoförmågan. På grund av skattebyråns förfarande hade klagandens grundlagenliga rättsskydd inte tillgodosetts.

BJO uppmärksammade skattebyrån på bestämmelsen i 5 § i lagen om likabehandling som trädde i kraft 1.2.2004. Enligt denna bestämmelse har myndigheterna en genuin skyldighet att främja likabehandling genom att vidta skäliga åtgärder för att en person med funktionshinder skall klara av sitt arbete.

Högsta förvaltningsdomstolen hade 29.11.2002 fastställt tjänstemannanämndens beslut. Enligt detta beslut kunde uppsägningen av klagandens tjänsteförhållande i enlighet med 25 § 2 mom. i statstjänstemannalagen inte motiveras med ett sådant synnerligen välgående skäl som berodde på tjänstemannen. Skattebyrån hade inte lagt fram någon utredning om att klagandens arbetsförmåga, och därigenom hans förmåga att klara av sina tjänsteuppgifter, under tjänsteförhållandets gång skulle ha försämrats på ett väsentligt och bestående sätt på grund av sjukdom, lyte eller kroppsskada.

För att tjänsteförhållandet skall kunna sägas upp på de grunder som föreskrivs i 25 § 2 mom. i statstjänstemannalagen krävs det att tjänstemannens arbetsförmåga har försämrats under den tid tjänsteförhållandet pågått. Enligt BJO gäller detta krav också den situation där tjänstemannen mot sin vilja har förordnats tjänstledighet på grund av sin arbetsoförmåga.

Skattebyrån hade 13.1.2003 förordnat tjänstledighet för klaganden på basis av den sjukdom som framgick av ett läkarintyg. Skattebyrån skulle i denna situation ha haft en särskild skyldighet att i sitt beslut redogöra för de nya grunder på vilka byrån ansåg att klagandens arbetsförmåga under tjänsteförhållandets gång hade försämrats i sådan mån att klaganden inte längre hade förutsättningar att sköta sina uppgifter. Den medfödda CP-skada som nämndes i läkarintyget kunde inte utgöra en ny grund för arbetsoförmågan, eftersom klaganden hade haft samma skada under hela sitt tjänsteförhållande vid skattebyrån. Tjänsteförhållandet hade pågått sedan år 1990.

I läkarintyget fanns inte heller något omnämnande av att klagandens arbetsförmåga skulle ha försämrats under tjänsteförhållandets gång. Vid en efterhandsbedömning av fallet framgick det ännu tydligare att den påstådda grunden hade varit otillräcklig, eftersom klaganden genom fortsatta studier och genom att avlägga datanomexamen hade gett prov på sin utvecklingsförmåga.

Eftersom klaganden hade möjlighet att föra den miss-tänkta diskrimineringen och sina anspråk på utebliven lön till prövning vid domstolen, föranledde ärendet inte ytterligare åtgärder från BJO:s sida.

BJO delgav också skatteverket och finansministeriets personalavdelning samt Skattestyrelsen sin uppfattning.

BJO Petri Jääskeläinsens beslut 28.4.2006,
dnr 10/4/04*, föredragande Ulla-Maija Lindström

4.18.3 LAGLIGHETSKONTROLL AV FORDONSSKATTE- FÖRVALTNINGEN

Under verksamhetsåret avgjorde JO 18 klagomål som riktade sig mot AKE. Efter att fordonsskattelagen trätt i kraft vid ingången av år 2004 har det inkommit nästan 20 klagomål där det riktats kritik mot det användningsförbud som utgör en påföljd för att skatten inte har betalats inom utsatt tid. Det användningsförbud som utfärdas på grund av att fordonets förra ägare har försummat att betala skatten har betraktats som särskilt oskäligt. Under verksamhetsåret avgjorde JO 14 sådana klagomål.

Genom den lag om ändring av fordonsskattelagen som trädde i kraft 20.7.2006 utökades 56 § i fordonsskattelagen med ett nytt 3 mom. Enligt denna bestämmelse kan skatteuppbördsmyndigheten avtala om att uppgiften att ge rådgivande telefonservice i anslutning till skatteuppbörden överförs till andra än myndigheter. I bestämmelsen definieras bl.a. vad som avses med rådgivande telefonservice. Dessutom innehåller bestämmelsen ett omnämnande av att den som arbetar med rådgivande telefonservice handlar under tjänsteansvar. I bestämmelsen finns också en uppräkningslista av de allmänna lagar som skall tillämpas vid skötseln av denna uppgift.

Bestämmelsen utarbetades i syfte att skapa en lagstadgad grund för den kundbetjäning som AKE redan delvis hade externaliserat. Den rådgivande telefonservicen i anslutning till fordonsskatteuppbörden hade skötts både av AKE och av en privat aktör. Denna avtalsbaserade verksamhet hade sedan år 1999 pågått utan lagstiftningsmässig grund. BJO Jääskeläinen hade uppmärksammat detta i sitt beslut 3.11.2005 och ansett att sakläget stod i strid med 124 § i grundlagen (1806/2/05, se JO:s berättelse för år 2005, s. 259–262).

4.18.4 AVGÖRANDEN

Återbäringen av fordonsskatt
avbröts i strid med lag

BJO kritiserade FM och AKE för lagstridigt förfarande. FM hade i mars 2002 uppmanat AKE att i strid med gällande lag avbryta återbäringen av fordonsskatt för lastbilar (dieselskatt) till finländska transportföretagare som trafikerade i Europa. Senare hade ministeriet begärt att återbäringen skulle upphöra helt och hållet. Ministeriet hade emellertid varken med stöd av nationell lag eller med stöd av gemenskapslagstiftningen befogenheter att agera på detta sätt. AKE hade inte heller med stöd av lag eller med stöd av gemenskapslagstiftningen befogenheter att underlåta att behandla ansökningarna om skatteåterbäring enbart på basis av FM:s begäran.

Enligt de bestämmelser i lagen om skatt på motorfordon som trädde i kraft vid ingången av år 1996 återbars på ansökan 80 % av den fordonsskatt som under skatteåret betalats i medlemsländerna i Europeiska gemenskapen för en lastbil i form av trafikavgift för användning av motorväg. Enligt den förordning som hörde samman med bestämmelsen kunde återbäring betalas för avgifterna för användning av vägnätet i Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Sverige, Danmark och Tyskland. År 2001 betalades t.ex. återbäring för sammanlagt 3 110 lastbilar, till ett sammanlagt belopp av 8 554 726 mark, vilket motsvarar 1 438 725 euro.

Denna bestämmelse grundade sig på ett EG-direktiv med hjälp av vilket man hade för avsikt att avlägsna hindren för konkurrensen mellan transportföretagen i medlemsstaterna genom att förenhetliga beskattningen av vägtrafiken. Eftersom man i vissa länder delvis hade övergått till användaravgifter hade fordonsskattens nivå i dessa länder blivit lägre än i Finland. För att trygga de finländska fordonens konkurrenskraft behövdes det således ett arrangemang som utjämnade de konkurrensskillnader som föranleddes av beskattningen. I Finland valde man följaktligen att skapa ett skatteåterbäringssystem.

År 2002 uppmärksammade tjänstemän vid Europeiska gemenskapernas kommission Finlands skatteåterbä-

ringspraxis. De misstänkte att systemet stod i strid med gemenskapens statsstödssystem. Med stöd av de inofficiella misstankar som framfördes av kommissionens tjänstemän fattade FM och AKE beslut om att avbryta betalningen av återbäring och åsidosatte därigenom den gällande nationella lagbestämmelsen.

Gemenskapslagstiftningens företrädare

I de artiklar om statligt stöd som ingår i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) finns bestämmelser om kommissionens tillsyn över stödssystemet. Enligt rättslitteraturen görs det i EG-fördraget i processuellt avseende skillnad mellan gällande stödåtgärder och nya och förändrade stödåtgärder. På gällande stödåtgärder tillämpas efterhandskontroll, medan nya och förändrade stödåtgärder kontrolleras genom medlemsstaternas anmälningsskriforande. En försummelse av anmälningsskyldigheten innebär enligt rättslitteraturen dock inte att de nya stödåtgärder står i strid med gemenskapsrätten. Det förfarande som utvecklats på basis av EG-domstolens rättspraxis har kodifierats i rådets procedurförordning.

Kommissionens beslutsprocess är enligt EG-fördraget densamma i båda fallen. Om kommissionen konstaterar att ett stöd som beviljats av statliga medel inte är förenligt med den gemensamma marknaden, beslutar kommissionen att staten i fråga skall upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer. Om staten inte rättar sig efter detta beslut får kommissionen eller vilken annan medlemsstat som helst hänskjuta ärendet direkt till EG-domstolen. På begäran av medlemsstaten kan rådet dock enhälligt besluta att ett stöd som staten beviljar eller avser bevilja, i avvikelse från bestämmelserna i artikeln eller förordningarna, skall anses vara förenligt med den gemensamma marknaden. Ett sådant beslut skall emellertid vara motiverat på grund av exceptionella omständigheter.

Enligt EG-fördragets bestämmelser är det i sista hand EG-domstolen som på ett bindande sätt avgör ärenden som gäller kommissionens beslut om statliga stöd och frågan om huruvida ett statligt stöd är förenligt med den gemensamma marknaden. De uppfattning-

gar som hade framförts av kommissionens tjänstemän hade således inte någon bindande rättslig betydelse vid bedömningen av huruvida det aktuella skatteåterbäringsystemet skulle anses stå i strid med gemenskapslagstiftningens bestämmelser om statsstöd.

EU-rätten har i sig företräde framom den nationella rätten. Frågan om huruvida det föreligger en sådan konflikt mellan EU-rätten och den nationella lagen att en förvaltningsmyndighet på grund av denna konflikt är berättigad eller förpliktad att åsidosätta den nationella lagbestämmelsen måste emellertid bedömas och avgöras från fall till fall i varje misstänkt konfliktsituation.

Om det behöriga EU-organet (EG-domstolen) inte har fastställt att det föreligger en konflikt i en likadan eller motsvarande situation, skall man vid bedömningen bl.a. ta hänsyn till hur oklar eller uppenbar konflikten är. Dessutom skall man ta hänsyn till hurdana verkningar olika lösningar av konflikten medför, å ena sidan med avseende på EU-rätten, å andra sidan med avseende på den nationella rättsordningen, framför allt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Det kan också vara av betydelse hur den misstänkta konfliktsituationen eller den nationella lagbestämmelse som står i strid med EU-rätten har uppkommit. Om riksdagen som högsta statsorgan uttryckligen har tagit ställning till den eventuella konflikten, följer det enligt BJO av grunderna för Finlands statsskick att en förvaltningsmyndighet inte enligt egen prövning kan omfatta en annan ståndpunkt i samma fråga, om inte saken i något rättsligt relevant avseende har förändrats efter att riksdagen fattat sitt beslut. Detta gäller också den situation där riksdagen med stöd av aspekter som hör samman med individens grundläggande fri- och rättigheter kanske har gjort avkall på att verkställa EU-rätten fullt ut.

I det aktuella fallet hade det skatteåterbäringsystem som föreskrevs i 13 § 2 mom. i lagen om skatt på motorfordon införts med stöd av en lag som godkänts av riksdagen. Riksdagen ansåg inte att skatteåterbäringsystemet stod i strid med gemenskapsrätten, utan konstaterade tvärtom att systemet grundade sig på det s.k. vinjettdirektivet, som senare har ersatts av eurovinjettdirektivet. I dessa direktiv finns bestämmelser om medlemsländernas fordonsskatter och en förteckning över

förutsättningarna för ibruktage av vägtullar och användaravgifter.

Misstankarna om att det förelåg en eventuell konflikt mellan skatteåterbäringsystemet och gemenskapens bestämmelser om statligt stöd hade endast grundat sig på de inofficiella uppfattningar som tjänstemän vid kommissionen framfört. FM har inte i sin utredning närmare redogjort för de grunder på vilka kommissionens tjänstemän hade betraktat Finlands skatteåterbäringsystem som betalning av förbjudet statsstöd. FM hade enbart hänvisat till ministeriets rapport från 12.11.2002 över det sammanträde som hade ordnats i Bryssel 9.10.2002. I sammanträdet deltog två tjänstemän från FM och två tjänstemän från kommissionens generaldirektorat för energi och transport.

Enligt BJO förblev det ovisst vad tjänstemännens ställningstagande hade grundat sig på, åtminstone i den form ställningstagandet hade antecknats i rapporten över sammanträdet. BJO konstaterade att det på basis av den till buds stående utredningen således förblev oklart om fordonsskatteåterbärningen kunde betraktas som statligt stöd.

FM:s och AKE:s befogenheter

JK hade i ett beslut daterat 17.1.2003 granskat FM:s agerande när det gällde att anpassa bilskattelagen till gemenskapslagstiftningen. JK konstaterade att kommissionen i flera officiella ställningstaganden som riktat sig mot Finland hade kritiserat Finlands bilbeskattning. Ställningstagandena grundade sig på den rättspraxis som hade utformats vid EG-domstolen på basis av flera olika avgöranden. EG-domstolens avgöranden gällde bilskattesystem som liknade Finlands system men som inte var identiska med det. Enligt JK hade FM, som svarar för beredningen av skattelagar, redan på dessa grunder kunnat bereda och föredra en bilskattereform som inte kunde kritiseras med hänvisning till EG-domstolens rättspraxis.

Enligt JK var ärendet emellertid i så pass stor utsträckning beroende av tolkning och prövning att ministeriet inte hade någon rättslig skyldighet att bereda en sådan reform. JK konstaterade att kommissionens ställ-

ningstaganden inte är direkt bindande i rättsligt hänseende och att avisandet av förslag eller tolkningar som ingår i ställningstagandena således inte kan betraktas som olydnad mot medlemsförpliktelserna. EG-domstolen har däremot en behörighet som är rättsligt förpliktande.

Till skillnad från vad som var fallet i fråga om bilbeskattningen hade FM i det ärende BJO granskade åsidosatt den nationella lagen. FM:s agerande hade enbart grundat sig på de inofficiella uppfattningar som framförts av tjänstemän vid kommissionen.

Grundlagsutskottet har bl.a. konstaterat att man av 15 § i grundlagen kan härleda ett skydd för förmögensrättsliga rättshandlingars beständighet, som baserar sig på skyddet för rättssubjektets berättigade förväntningar. Myndigheternas åtgärder skall uppfylla de förväntningar som är berättigade med stöd av rättsordningen. Detta tillitsskydd innebär i första hand ett skydd för individen i förhållande till myndigheterna. Individen skall kunna lita på att myndigheterna vidtar riktiga och felfria åtgärder och att myndigheternas förvaltningsbeslut är bestående. Tillitsskyddet och skyddet för individens berättigade förväntningar accentueras ytterligare då det är fråga om ett specialarrangemang som från första början utformats genom lag. Systemet för skatteåterbäring som på ansökan betalades med anledning av vinjettavgifterna var uttryckligen ett sådant specialarrangemang som skapats genom lag.

Man kan utgå från att sådana företag som får statsstöd kan ha välgrundad tilltro till att det stöd de beviljats är lagenligt endast då förfarandet enligt artikel 88 i EG-fördraget har iakttagits då stödet beviljades (HFD:2006:68). I detta fall hade företagen emellertid inte kunnat bereda sig på att gemenskapslagstiftningens bestämmelser om statsstöd skulle tillämpas, eftersom varken riksdagen eller FM hade betraktat skatteåterbäringen som ett statligt stöd.

De finländska transportföretagare som under åren 2002 och 2003 hade utfört lastbilstransporter i sådana länder som enligt direktivet hörde till det gemensamma användaravgiftssystemet hade rätt att lita på att den fordonsskatt som betalats för bilarna med stöd av den gällande lagen om skatt på motorfordon skulle återbetalas på basis av de användaravgifter som be-

talats inom vinjettområdet. Återbäringssystemet hade varit gällande sedan år 1996. Företagarna hade således en välgrundad orsak att lita på återbäringssystemets beständighet. De hade ingen anledning att misstänka att myndigheterna retroaktivt kunde ingripa i detta lagstadgade system som gynnade dem.

Ett särskilt starkt tillitsskydd åtnjöt de transportföretagare som hade utfört transporter inom vinjettområdet i början av år 2002, innan FM i sitt brev daterat 15.2.2002 hade underrättat AKE om att kommissionens tjänstemän misstänkte att systemet eventuellt kunde stå i strid med gemenskapens reglering av statliga stöd. Det fanns dock inte heller efter FM:s under rättelse några garantier för att de företagare som skötte transporter inom vinjettområdet hade fått information om dessa misstankar eller om att återbetalningen skulle avbrytas.

I sitt avgörande hänvisade BJO till uppkomsthistorian för bestämmelsen i 13 § 2 mom. i lagen om skatt på motorfordon samt till transportföretagarnas egendoms- skydd och tillitsskydd samt skyddet för deras berättigade förväntningar. På de ovan nämnda grunderna ansåg BJO att beslutet om att avbryta och avsluta betalningen av lagenlig skatteåterbäring i detta fall skulle ha krävt att Finlands riksdag hade fattat beslut om en lagändring eller att det behöriga EU-organet, i sista hand EG-domstolen, hade fattat ett bindande beslut om saken.

I stället för att föra ärendet till riksdagen för prövning hade FM år 2002 per brev och e-post meddelat AKE att betalningen av återbäring skulle avbrytas och senare upphöra helt och hållet. De inofficiella uppfattningar kommissionens tjänstemän hade framfört om återbäringens karaktär av statsstöd delgavs riksdagen först 24.10.2003 i regeringens proposition med förslag till fordonsskattelag (RP 111/2003 rd). Med stöd av detta föreslogs det att 13 § 2 mom. i lagen om skatt på motorfordon skulle upphävas genom den lag som trädde i kraft 1.1.2004. Det föreslogs att momentet skulle upphävas med retroaktiv verkan så att det inte tillämpas på skatteåterbäringar som hänför sig till tiden efter 1.1.2002.

I 2 § 3 mom. i Finlands grundlag finns en bestämmelse som är av väsentlig betydelse med avseende på rättsstatsprincipen. All utövning av offentlig makt skall bygga på lag och i all offentlig verksamhet skall lag noggrant iaktas. Denna bestämmelse förutsätter att den som utövar offentlig makt skall ha sådana befogenheter för detta som i sista hand kan härledas från en lag som stiftats av riksdagen.

Enligt BJO hade FM varken med stöd av nationell lag eller med stöd av gemenskapslagstiftningen befogenheter att åsidosätta den gällande bestämmelsen i 13 § 2 mom. i lagen om skatt på motorfordon genom att uppmana AKE att avbryta behandlingen av ansökningar om återbäring och genom att senare begära att betalningen av återbäring skulle upphöra helt och hållet. Enligt BJO hade ministeriet således överskridit sina befogenheter.

Med anledning av FM:s brev hade AKE avbrutit betalningen av vinjettåterbäringar för år 2002 och tiden där-
efter. AKE uppgav att centralen efter att fordonsskatte-
lagen trätt i kraft 1.1.2004 hade sänt avslagsbeslut till
alla skattskyldiga som ansökt om vinjettåterbäring för
år 2002 eller tiden därefter.

Enligt 23 § 1 mom. i lagen om skatt på motorfordon
hade AKE till uppgift att sköta debiteringen och uppbör-
den av skatten. Enligt BJO hade inte heller AKE med
stöd av lag eller med stöd av gemenskapslagstiftning-
en befogenheter att underlåta att behandla ansökning-
arna om återbäring endast på basis av FM:s ovan
nämnda begäran. I och med detta förfarande hade
AKE försummat sin skyldighet att i enlighet med 21 §
1 mom. i grundlagen på ett behörigt sätt och utan
ogrundat dröjsmål behandla de ansökningar som ba-
serade sig på 13 § 2 mom. i lagen om skatt på motor-
fordon. Senare hade AKE förkastat ansökningarna på
grund av att bestämmelsen hade upphävts med retro-
aktiv verkan.

Riksdagen hade alltså senare, genom en lag som träd-
de i kraft 1.1.2004, beslutat upphäva bestämmelsen
med retroaktiv verkan, så att den inte tillämpades på
tiden efter 1.1.2002. Enligt BJO var detta emellertid in-
te av avgörande betydelse vid bedömningen av FM:s
och AKE:s förfarande.

Förslaget till en retroaktiv skattelag

I regeringens proposition med förslag till fordonsskat-
telag (RP 111/2003 rd) hade man inte granskat propo-
sitionen i förhållande till grundlagen eller med avseen-
de på lagstiftningsordningen. I propositionen hade det
således inte utretts huruvida man genom en retroak-
tiv skattelag kan ingripa i ett specialarrangemang som
från första början skapats genom lag. I propositionen
bedömdes inte heller den skattskyldiges egendoms-
skydd eller skyddet för berättigade förväntningar med
avseende på grunderna för inskränkning av de grund-
läggande fri- och rättigheterna. Regeringspropositi-
onen hade inte granskats i grundlagsutskottet.

Finansutskottet hade inte heller i sitt betänkande tagit
ställning till det faktum att 13 § 2 mom. i lagen om
skatt på motorfordon upphävdes med retroaktiv verkan.
Däremot tog finansutskottet undantagsvis i betraktan-
de att propositionen krävde brådskande behandling.
Propositionen överlämnades 24.10.2003 till riksdag-
en som en budgetproposition. Enligt utskottet var den
brådskande tidtabellen för propositionens behandling
problematiske. Dessutom orsakades det enligt utskottet
problem av att det nya systemet i tekniskt avseende
redan hade utformats så långt att många ändringar i
praktiken var omöjliga att genomföra. Riksdagen blev
således tvungen att åtminstone i viss utsträckning anta
lagen på teknikens villkor. Utskottet betraktade detta
som problematiskt och menade att lagförslagen skall
överlämnas till riksdagen i så god tid att den tekniska
planeringen kan grunda sig på lagstiftningen.

I Finlands lagstiftning finns inte något ovillkorligt för-
bud mot retroaktiva lagar. Med hänvisning till grund-
lagsutskottets ställningstaganden konstaterade BJO
emellertid att en regeringsproposition som innefattar
förslag till retroaktiv skattelagstiftning skall innehålla
en bedömning av propositionens förhållande till grund-
lagen samt en motivering till att regleringen betraktas
som godtagbar och proportionerlig. Detta är påkallat
för att riksdagen skall kunna bedöma frågan ur stats-
författningsrättslig synvinkel.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 22.12.2006,
dnr 754/4/04*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Rättsskyddsproblem i samband med fordonsbeskattningen

BJO gjorde en framställning om ändring av fordons-skattelagen till FM. Dessutom ansåg han att AKE borde ändra sitt förfarande så att den skattskyldige och fordonets nya ägare så fort som möjligt underrättas om det användningsförbud som följer om fordonsskatten inte betalats inom utsatt tid. AKE borde också effektivisera indrivningen av fordonsskatten hos den skattskyldige. Enligt fordonsskattelagen är den som i registret har antecknats som ägare eller innehavare av ett fordon skyldig att betala fordonsskatt för fordonet för den tid för vilken han eller hon enligt registret varit fordonets ägare eller innehavare. Om skatten inte betalas inom utsatt tid gäller användningsförbud för fordonet, vilket innebär att det är straffbart att använda fordonet.

BJO konstaterade att fordonets nya ägare har ålagts en mycket omfattande utredningsskyldighet när det gäller att ta reda på huruvida den förra ägaren har betalat den skatt han eller hon varit skyldig att erlägga. Dessutom är det i praktiken inte alltid möjligt för fordonets nya ägare att få information om ett användningsförbud som beror på den förra ägarens betalningsförsummelse förrän förbudet trätt i kraft, trots att den nya ägaren har uppfyllt sin synnerligen omfattande utredningsskyldighet. Det har förekommit problem särskilt i sådana fall där den förra ägarens skatt förfallit till betalning först efter ägarbytet. Dessa fall har blivit fler i och med den nya fordonsskattelagen som trädde i kraft vid ingången av år 2004.

För närvarande informerar AKE den nya ägaren om den obetalda skatten först ca två månader efter skattens förfallodag. I detta fall har användningsförbud gällt för bilen under motsvarande tid, eventuellt utan att den nya ägaren haft vetskap om det. Enligt BJO borde AKE i egenskap av skatteuppbördsmyndighet se till att fordonets nya ägare så fort som möjligt får information om den förra ägarens betalningsförsummelse och om fordonets användningsförbud. Enligt BJO:s uppfattning borde fordonets nya ägare underrättas om saken genast då informationen förmedlas till fordonstrafikregistret. Även i det fall att fordonet inte bytt ägare borde den skattskyldige genast underrättas om den obetalda skatten och användningsförbudet, eftersom det också

kan finnas andra anledningar till betalningsförsummelsen än en uppsåtlig underlåtelse av skattebetalningen. I dessa fall är det viktigt att den skattskyldige kan utreda och korrigera saken innan det överraskande och ibland oskäligen användningsförbudet träder i kraft.

Med anledning av användningsförbudet och det faktum att den nya ägaren inte har rätt att få återbäring för den skatt han eller hon betalat för den förra ägarens del, indriver AKE mycket sällan fordonsskatt genom utskökning. Enligt BJO skall AKE i första hand sträva efter att skatten betalas av fordonets förra ägare som är skattskyldig. Därför borde AKE genast då centralen får information om en försummelse av fordonsskattens betalning sända fordonets förra ägare en betalningsuppmaning och ett meddelande om användningsförbudet samt om att skatten får indrivas i utskökningsväg utan dom eller beslut. Därefter borde AKE så fort som möjligt vidta åtgärder för att driva in skatten genom utskökning, så att skatten blir betald av den skattskyldige.

Enligt den gällande lagstiftningen är det inte möjligt att informera om användningsförbudet på förhand. Även om man sänder ett meddelande om användningsförbudet genast då informationen förmedlas till fordonstrafikregistret, omfattas fordonet enligt 58 § 1 mom. i fordonsskattelagen redan då av förbudet, eftersom användningsförbudet enligt bestämmelsen träder i kraft omedelbart om skatten inte betalas inom utsatt tid.

BJO gjorde en framställning till FM om att ministeriet skulle bedöma huruvida 58 § 1 mom. i fordonsskattelagen borde ändras. Enligt BJO borde den nya ägaren och den skattskyldige på förhand informeras om det användningsförbud som följer om fordonsskatten inte betalats inom utsatt tid. Detta skulle förutsätta att användningsförbudet enligt lagen träder i kraft först en bestämd tid efter skattens förfallodag. Om fordonets förra ägare är skattskyldig borde AKE inom denna tid också vidta åtgärder för att driva in skatten hos den förra ägaren. En sådan förändring skulle enligt BJO inte ha någon negativ inverkan på skatteinflödet. Det är möjligt att skattebetalningen i vissa fall fördröjs med motsvarande tid, men å andra sidan indrivs dröjsmålsränta på skatter som inte betalats inom utsatt tid. I de fall där försummelsen av skattebetalningen har berott på okunskap skulle betalningspåminnelsen och med-

delandet om användningsförbudet snarare främja skatteinflödet.

Bestämmelserna om återkallelse av användningsförbudet i 58 § 2 och 3 mom. i fordonsskattelagen är i fråga om sitt tillämpningsområde *de facto* betydelselösa med avseende på den nya ägarens rättsskydd. Därför gjorde BJO en framställning om att FM också skulle bedöma huruvida fordonsskattelagens bestämmelser borde ändras så att bilens köpare eller den skattskyldige skulle ha en reell möjlighet att få användningsförbudet återkallat i sådana fall då förbudet kan betraktas som oskäligt.

BJO bad AKE och FM senast 15.3.2007 meddela vilka åtgärder som vidtagits med anledning av hans uppfattning och framställning.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 23.11.2006,
dnr 1515/4/04*, föredragande Ulla-Maija Lindström

AKE konstaterade i sitt meddelande 14.3.2007 att det gjorts vissa uppdateringar i fordonsskattesystemet, vilket innebär att betalningspåminnelsen sänds tidigare, att det på debetsedeln skrivs ut en lista över obetalda skatter också innan de förfallit till betalning, att försäljaren i samband med en försäljningssituation inte längre beviljas någon ny förfallodag och att de förfallna fordonsskatterna automatiskt indrivs genom utsökning. AKE ansåg således att det inte i detta skede fanns någon orsak att vidta andra åtgärder med anledning av BJO:s beslut.

FM hänvisade i sitt meddelande 15.3.2007 till de åtgärder som AKE vidtagit i ärendet. Vid ministeriet ansåg man att dessa åtgärder minskade de missförhållanden som BJO hade uppmärksammat med anledning av klagomålen. Det informationssystem som snart kommer att tas i bruk inom fordonsskatteförvaltningen förbättrar också i praktiken möjligheterna att få information om obetalda skatter. Enligt ministeriet utgör dessa ändringar ett primärt medel för en snabb korrigering av missförhållandena. Ministeriet ansåg att det är ändamålsenligt att göra ändringar i lagstiftningen först om man inte kan åstadkomma tillräckliga förbättringar genom dessa åtgärder. Ministeriet följer upp verkningarna av ändringsåtgärderna och bereder behövliga lagstiftningsändringar på basis av uppföljningen.

4.19

MILJÖÄRENDEN

Som miljöärenden statistikförs främst ärenden som gäller planläggning och byggande samt naturskydd, miljövård, miljötillstånd och avfallshantering. Till miljöärendena hänförs också vattenärendena som hör till miljöministeriets förvaltningsområde. Dessa ärenden behandlas emellertid av flera olika myndigheter. Gränsdragningen har varit flytande, särskilt när det gäller allmänna kommunala ärenden och delvis också jordbruks- och skogsbruksärenden. Miljöärendena hörde under verksamhetsåret till BJO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare *Erkki Hännikäinen*.

Under verksamhetsåret skedde inga för laglighetskontrollen relevanta ändringar i den miljörättsliga lagstiftningen. Liksom tidigare år gällde klagomålen i allmänhet kommunala miljömyndigheter, men också de regionala miljöcentralerna och miljöministeriet samt vissa andra miljömyndigheter. I många fall hade klagomålen i själva verket karaktären av överklaganden, dvs. JO ombads ändra myndigheters beslut. JO är emellertid inte behörig att ändra myndighetsbeslut. I flera fall vände man sig till JO efter att redan ha anlitat alla ordinarie rättsmedel.

4.19.1

LAGLIGHETSKONTROLL

De flesta klagomålen gällde liksom tidigare bygglov, byggnadstillsyn och planläggning samt avfallshantering. Ca en tredjedel av avgörandena kunde hänföras till de sakområdena. Flera klagomål gällde planläggning, i synnerhet generalplaner. Det förekom också flera klagomål än tidigare som gällde olika typer av vattenärenden samt trafikbuller, i synnerhet flygplansbuller.

I miljöklagomålen påtalas allt oftare att medborgarnas påverkningsmöjligheter är otillräckliga och att informationen om beslut som har konsekvenser för livsmiljön är bristfällig. Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som i Finland trädde i kraft 30.11.2004, understryker vikten av deltagande och växelverkan. Det gör också den nya

markanvändnings- och bygglagen som trädde i kraft vid ingången av år 2000. Klagomålen gäller ofta ärenden som fortfarande är anhängiga, vilket innebär att klaganden fortfarande enligt lag kan göra anmärkningar och överklaganden. I det skedet kan JO i allmänhet inte ingripa i ärendena.

Typiskt för miljöärendena är att ett och samma problem samtidigt kan granskas utifrån med olika lagar som utgångspunkt och kräva många myndighetsbehandlingar. Granskningen sträcker sig ofta över exceptionellt långa tidsperioder. Bl.a. dessa omständigheter ökar felmöjligheterna och gör miljöklagomålen relativt komplicerade. Små fel påtalas också i fall där det inte är fråga om egentliga olagligheter eller allvarliga kränkningar av grundläggande rättigheter. Merparten av JO:s åtgärder har bestått i att uppmärksamma de krav som god förvaltningssed ställer eller allmänna synpunkter på förverkligandet av grundläggande rättigheter.

BJO klandrade en regional miljöcentral för att den genom sitt brev hade godkänt att mängden av de massor som fick användas i invallningen kring ett nytt fält för återvinningsavfall och för landskapsgestaltning av en gammal avstjälningsplats justerades till det dubbla utan att ärendet hade behandlats som en ändring av miljötillståndsbeslutet (922/4/04*). BJO uppmärksammade en naturvårdsdirektör vid miljöministeriet på vikten av att iakttä bestämmelserna om föredragning och beslutanderätt. Naturvårdsdirektören hade avgjort en ansökan som gällde rättelse av ett påstått sakfel samt förnyad behandling av ett ärende om inlösnings-tillstånd. Ärendet borde ha avgjorts på föredragning av en tjänsteman och enligt arbetsordningen var det ministern som hade beslutanderätt i ärendet.

BJO kritiserade bl.a. kommunala miljömyndigheter för dröjsmål med behandling av ärenden (1462 och 2661/4/04), för försummelser med att besvara brev och förfrågningar (2967/4/04) och för brister i samband med hörande av parter (1133*, 1462 och 2422/4/04). BJO undersökte också Banförvaltningscentralens förfarande i ärenden som gällde en bangårds bullerolägenheter och framkomligheten på en järnvägsstation (1847 och 3373/4/04*). I de fallen kunde han inte konstatera något lagstridigt förfarande.

I grundlagens 20 § föreskrivs att var och en bär ansvar för naturen samt att det allmänna skall verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Den rättsliga regleringen av livsmiljön ökar hela tiden. Inställningen till miljövärdena håller på att undergå en förändring, vilket framgår också i rättspraxis. Miljöärendena väntas sålunda få en större betydelse också inom laglighetskontrollen. Övervakningen kommer sannolikt att i allt större utsträckning inriktas på trygghet av medborgarnas medbestämmanderätt och påverkningsmöjligheter samt på öppenheten i beredningen och behandlingen av ärenden.

4.19.2 AVGÖRANDEN

Utomstående rörelsefrihet måste tryggas under rallytävlingar

Klaganden kritiserade rallyarrangörer för att de tagit inträdesavgift och därmed begränsat rörelsefriheten och allemansrätten utanför själva tävlingsområdet.

BJO ansåg att allemansrätten inte gäller på start-, mål-, service-, läktar- o.dyl områden som tagits i särskilt bruk. Rallyarrangören har sålunda rätt att ta inträde till dessa egentliga tävlingsområden. Till avstängda vägområden och riskzoner har allmänheten inte tillträde ens mot avgift. Enligt utredningarna hade länsstyrelserna och häradenas polisinsatser inte genom sina beslut i enlighet med vägtrafikförordningen och lagen om sammankomster gett tillstånd att uppbära inträdesavgifter utanför själva tävlingsområdet och inte heller godkänt sådana inskränkningar i rörelsefriheten och allemansrätten som påtalas i klagomålet. I beslutet togs inte ställning till frågan om inträdesavgifter eller begränsningarna av rörelsefrihet i andra avseenden än säkerhetsarrangemangen i samband med rallytävlingarna förutsatte.

Ett problem innebar emellertid den omständigheten att själva tävlingsområdet inte alltid var klart avgränsat i terrängen. Detta gällde framför allt s.k. specialsträckor som var förlagda till skogsområden och som, bortsett från avstängda vägar, var svåra att uppfatta som tagna i särskilt bruk. För att det skall kunna anses

att ett tävlingsområde har tagits i särskilt bruk måste man enligt BJO förutsätta att området är på något sätt utmärkt i terrängen eller att det annars kan uppfattas som ett tävlingsområde. Av utredningarna framgick det att myndigheterna hade tämligen samstämmiga uppfattningar om behovet att avgränsa de områden där rallytävlingar ordnades. Följden av att tävlingsområdet inte avgränsats hade kunnat vara att rallyarrangören i strid med grundlagens 9 § om den grundläggande rätten till rörelsefrihet hade försökt inskränka allemansrätten och rörelsefriheten också utanför själva tävlingsområdet. Därför borde tävlingsområdet avgränsas noggrannare redan i polisinsatsernas beslut med anledning av anmälningar om offentliga tillställningar. Sådana avgränsningar har betydelse också för ordningsvakternas befogenheter.

Enligt BJO kan i besluten också tas in föreskrifter och anvisningar om hur tävlingsområdet skall utmärkas i terrängen. Dessutom är det i syfte att trygga allemansrätten och den grundläggande rätten till fri rörlighet möjligt att med stöd av 20 § i lagen om sammankomster utfärda föreskrifter och anvisningar för rallytävlingars ordningsvakter och funktionärer. På så sätt uppmärksammas de t.ex. på att rörelsefriheten och allemansrätten inte får begränsas utanför själva tävlingsområdet eller tävlingstiden när inga tävlingar pågår.

BJO meddelade för kännedom inrikesministeriet sin uppfattning och bad ministeriet översända beslutet till samtliga länsstyrelser och polisinsatser för kännedom. En kopia av beslutet sändes för kännedom också till föreningen AKK-Motorsport Ry/aktiebolaget AKK-Sports Oy och till miljöministeriet.

BJO Petri Jäskeläinsens beslut 14.12.2006,
dnr 3329/4/04*, föredragande Erkki Hännikäinen

Invánarnas påverkningsmöjligheter måste beaktas i informationssammanhang

BJO kritiserade Lappo stads information om beredningen av ett avtal som gällde utarrendering för 50 år av ett markområde till ett bolag som skulle bygga ett mellanlager för flytgas. BJO ansåg att man hade informere-

rat om avtalsärendet på ett sätt, som inte tillräckligt hade tryggt de omkringboende den i grundlagens 20 § avsedda möjligheten att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Det pressmeddelande som staden tillsammans med bolaget gav om det planerade lagerprojektet fick publiceras tisdagen 26.8.2003 klockan 15.00. Stadsstyrelsen behandlade avtalet måndagen 1.9.2003 och stadsfullmäktige avgjorde ärendet 22.9.2003. Enligt klagandenas åsikt framgick det inte av pressmeddelandet hur stort det planerade mellanlagret var. Detta framgick först av en tidningsartikel som publicerades efter att avtalet undertecknats. Klagandena ansåg att den grundlagsenliga rätten till trygghet inte hade beaktats vid ärendets beredning och inte heller invånarnas rätt till en sund livsmiljö samt deras möjligheter att påverka beslut som gällde den egna livsmiljön.

Enligt BJO borde tiden mellan informationen och behandlingen av ärendet ha varit klart längre än vad som var fallet. Stadens invånare skulle då ha haft bättre möjligheter att faktiskt påverka beslutet och framföra sin åsikt om saken. Staden borde också ha informerat om hur och när eventuella åsikter i ärendet senast borde ha lagts fram. Av pressmeddelandet framgick inte hur stora kvantiteter flytgas som skulle lagras på området och inte heller andra uppgifter om verksamhetens omfattning. BJO ansåg att det skulle ha varit motiverat att i pressmeddelandet informera också om dessa omständigheter. Dessutom skulle det ha varit skäl att i pressmeddelandet åtminstone i allmänna ordalag berätta vilka tillståndsförfaranden och andra myndighetsavgöranden projektet med säkerhet eller eventuellt förutsatte.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 13.9.2006,
dnr 1709/4/04*, föredragande Jouni Toivola

Tillståndsplikt för motorbåtsävlingar

BJO underströk vikten av att bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna beaktas när man fastställer tillståndsplikten för motorbåtsävlingar och -övningar enligt sjötrafiklagen. Klaganden kritiserade en branschchef vid den regionala miljöcentralen, här-

dets biträdande polischef och stadens miljöskyddschef för att de till de lokala båt- och segelsällskapen sänt ett brev där de redogjorde för sina tolkningar av tillståndsplikten för motorbåtsävlingar och övningar. Klaganden ansåg att tolkningarna bl.a. stred mot de bestämmelser i vattenlagen som gäller rätten att färdas på vattenområden.

Enligt BJO begränsar grundlagens 9 § om rörelsefrihet möjligheterna att grundlöst sänka tröskeln för tillstånd, och hindrar sålunda en alltför extensiv tolkning av tillståndsbestämmelsen, men å andra sidan föreskrivs i grundlagens 20 § att det allmänna skall verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Till denna del kan det framhållas att begreppet "en sund miljö" också inbegriper vissa trivselfaktorer. Grundlagsbestämmelsen om miljön talar sålunda för att tillståndsplikten i tillräcklig mån utsträcks också till sådana fall där det *de facto* är fråga om att ett visst vattenområde börjar användas som övningsområde för motordrivna farkoster.

I samband med tillståndsärendet var det möjligt att ge parterna samt andra som påverkades av övningarnas miljöolägenheter möjlighet att framföra sina åsikter i ärendet. Genom tillståndsförfarandet kunde man sålunda dels främja möjligheten att i enlighet med grundlagens 20 § påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

BJO Petri Jämskeläinens svar 8.3.2006,
dnr 1450/4/04, föredragande Jouni Toivola

En friluftsled anlades utan tillstånd

Klaganden var missnöjd med att miljöcentralen hade anlagt och skyltat en friluftsled så att de som använde friluftsleden visades till en skogsväg som gick genom klagandens lägenhet, trots att han inte hade gett sitt samtycke. Klaganden frågade om allemansrätten över huvud taget gav rätt att bedriva friluftsverksamhet under organiserade former. Friluftsleden hade anlagts så att den huvudsakligen följde existerande stigar och vägar. Den hade utmärkts i terrängen med skyltar, stolpar och målade märken på trädstammar. Avsikten var

att leden i enlighet med lagen om friluftsliv skulle anläggas som en officiell friluftsled, men den hade dithills anlagts som en inofficiell friluftsled, enligt avtal med markägarna och väglagen. Miljöcentralen hade först utan framgång erbjudit väglaget som upprätthöll skogsvägen ett avtal om nyttjanderätt. Därefter hade miljöcentralen erbjudit avtal till de markägare genom vilkas områden väglagets väg gick, men klaganden hade inte ingått något sådant avtal.

BJO kritiserade den regionala miljöcentralen och styrgruppen för friluftsleden för att miljöcentralen utan väglagets tillstånd hade anlagt friluftsleden så att den följde den enskilda vägen. Enligt BJO uppställer lagen om enskilda vägar den gränsen för allemansrätten när det gäller utnyttjandet av en enskild väg att verksamheten inte klart får öka vägens underhållskostnader. För verksamhet som klart ökar underhållskostnaderna krävs väglagets tillstånd. För permanent verksamhet kan tillståndet beviljas av väglagets stämma och för tillfällig verksamhet av bestyrelsen eller sysslomannen.

När det gäller enskilda användningsformer som omfattas av allemansrätten anses det i allmänhet att endast ridning klart ökar underhållskostnaderna. Det uppgavs att friluftsleden skulle användas för fotvandring, skidvandring, terrängridning, terrängcykling och hundspanssökning. Det fanns ingen utredning om friluftsledens framtida användarsiffror och om fördelningen mellan olika användningsformer. Det var emellertid fråga om organiserad verksamhet, vilket innebär att friluftsleden skulle användas av betydligt flera än om det hade varit fråga om tillfällig användning. Användningen av vägen som friluftsled skulle uppenbarligen klart öka underhållskostnaderna. Därför borde väglagets tillstånd ha utverkats.

BJO konstaterade för klarhetens skull att den omständigheten att en verksamhet bedrivs systematiskt eller t.o.m. kommersiellt inte enligt lagen om enskilda vägar i sig innebär att verksamheten avgränsas utanför allemansrätten. Avgörande i detta avseende är hur mycket vägen används och att underhållskostnaderna klart ökar.

BJO uppmärksammade också den omständigheten att miljöcentralen hade anlagt friluftsleden i den takt som de ingångna avtalen medgav. Det hade emellertid va-

rit skäl att ingå avtal för friluftsledens hela sträckning innan den anlades samt framförallt att undvika att det mitt på leden fanns avsnitt för vilka inga avtal existerade. En situation där friluftsleden hade skyltats och märkts ut i terrängen på båda sidor av avsnittet i fråga ingått ledde oundvikligen till att också den delen användes för genomgång.

BJO meddelade för kännedom miljöcentralen och styrgruppen för friluftsleden sin uppfattning om saken.

BJO Jämskäläinens svar 15.6.2006,
dnr 3039/4/04, föredragande Erkki Hännikainen

4.20 JORD- OCH SKOGSBRUK

Inom detta sakområde statistikförs ärenden inom jord- och skogsbruksministeriets verksamhetsområde. Hit hör vid sidan av jordbruket, utvecklingen av landsbygden och skogsbruket bl.a. fiskeri-, vilt- och renhushållningsärenden, lantmäteriärenden samt ärenden som gäller livsmedelsäkerhet och djurs välbefinnande. Dessa ärenden avgjordes av BJO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare *Mirja Tamminen*.

4.20.1 ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

I juli 2006 godkände riksdagen lagen om Landsbygdsverket (666/2006) samt lagen om ändring av lagen om jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral (667/2006). Landsbygdsverket som inleder sin verksamhet 1.5.2007 skall sköta jordbruksförvaltningens planerings-, styrnings- och verkställighetsuppgifter.

Riksdagen behandlade regeringens proposition med förslag till lag om finansiering av skogsbruk och till lag om ändring av inkomstskattelagen (RP 177/2006 rd) samt regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om skogscentraler och skogsbrukets utvecklingscentral och av vissa lagar som har samband med den (RP 178/2006 rd). Enligt propositionen skulle skogscentralernas offentliga förvaltningsuppgifter organiseras så att de överensstämmer med grundlagens krav. Uppgifter som tilldelats skogscentralerna och som kan anses innefatta betydande utövning av offentlig makt skulle enligt propositionen överföras till Landsbygdsverket.

Under verksamhetsåret godkändes lagen om förvaltning av program som hänför sig till utveckling av landsbygden (532/2006), lagen om ändring av lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd (618/2006) och lagen om kompensationsbidrag, miljöstöd för jordbruket samt om vissa andra stöd som har samband med förbättrande av miljöns och landsbygdens tillstånd (1440/2006). I dessa lagar liksom i lagen om den nationella förvaltningen av Europeiska fiskeri-

fonden och om stöd till fiskerinäringen (1447/2006) ingår bestämmelser om innebär överföring av offentliga förvaltningsuppgifter till andra organ än myndigheter.

Till lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd fogades genom lagen (618/2006) bestämmelser om ett system för jordbruksrådgivning. Organisationer och rådgivare som godkännts av jordbruks- och skogsbruksministeriet tillhandahåller rådgivning till jordbrukare angående markskötsel och jordbruksdrift enligt EU-rådets förordning om gårdsstöd. Rådgivning ges om innehållet i gemenskapslagstiftningen samt om de förpliktelser som denna innebär för jordbrukarna. Rådgivningen kompletterar myndigheternas rådgivningsskyldighet enligt förvaltningslagen. Till åtskillnad från förvaltningslagen är rådgivningen avgiftsbelagd.

Bestämmelserna om ändringssökande justerades så att ändring i beslut som kommunens landsbygdsnäringsmyndighet har fattat med stöd av lagen om kompensationsbidrag, miljöstöd för jordbruket samt om vissa andra stöd som har samband med förbättrande av miljöns och landsbygdens tillstånd (1440/2006) kan sökas genom ett skriftligt rättelseyrkande till arbetskrafts- och näringscentralen i stället för, såsom tidigare, genom besvär. En arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet utredde förutsättningarna för att överföra landsbygdsnäringsnämndens besvärsnämnds ärenden till förvaltningsdomstolarna.

4.20.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Klagomålen gällde oftast lantmäteri- och lantbruksstödsärenden. I övrigt fördelade sig klagomålen jämt över ärenden inom denna kategori och gällde bl.a. Lantmäteriverket, arbetskrafts- och näringscentralernas (TE-centralernas) landsbygdsavdelningar och fiskerihushållningsenheter, kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter och vägnämnder, djurskyddsmyndigheter och samt viltvårdsdistrikten och viltvårdsföreningarna.

Klagomålen gällde bl.a. förrättningsmännens förfarande vid fastighetsförrättningar och enskilda vägförrättningar, TE-centralernas behandlingstider för stödansök-

ningar och besvär över stödbeslut, behandlingen av besvär över beslut som fattats av våglagsstämmor, jaktlicenser för varg samt fiskeövervakning. I en del av ställningstagandena var det fråga om principerna för en god förvaltning. Myndigheter och tjänstemän uppmärksammades på vikten av att ärenden behandlas utan dröjsmål samt på vikten av att höra parter, motivera beslut och behandla ärenden omsorgsfullt.

I ett fall hade behandlingen av ett ärende som gällde återkrav av miljöstöd fördröjts utan grund i strid med grundlagens 21 §. Kommunens landsbygdsnäringsmyndighet hade avgjort ärendet ca 11 månader efter att TE-centralen återförvisat det till kommunen för ny behandling. Tidigare hade högsta förvaltningsdomstolen upphävt landsbygdsnäringsnämndens och TE-centralens beslut i ärendet och återförvisat ärendet till TE-centralen.

BJO ansåg att kommunens landsbygdsnäringsmyndighet hade särskild anledning att se till att ärendet behandlades utan dröjsmål, med beaktande av att behandlingen av ärendet hos olika myndigheter redan hade tagit ca 3,5 år i anspråk. BJO ansåg det vara viktigt att behandla ärendet utan dröjsmål också med beaktande av att lantbruksstöden har en stor ekonomisk betydelse för jordbrukarna (784/4/05*).

BJO uppmärksammade den omständigheten att prissättningen av Lantmäteriverkets telefonservice inte var förenlig med principerna för en god förvaltning och kraven på avgiftsfri rådgivning till den del som kunderna måste betala ett högre pris för samtalen än det normala priset för att ringa vanliga telefonnummer. Lantmäteriverket meddelade att det skulle ansluta sig ramavtalet för statsförvaltningens telefonanslutningar och -service som konkurrensutsattes av Hansel Oy. Lantmäteriverket tog 1.1.2007 i bruk nya servicenummer som kunderna kan ringa till för råd- eller mobiltelefonavgifterna enligt deras egna anslutningsavtal, utan extra påslag (1918/4/05).

4.20.3 AVGÖRANDEN

Fiskeövervakare sköter offentliga uppgifter

BJO ansåg att lagstiftningen om fiskeövervakare bör kompletteras så att den motsvarar grundlagens krav. Enligt grundlagens 124 § kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på en god förvaltning. Bestämmelsen understryker betydelsen av att de som sköter offentliga förvaltningsuppgifter har utbildning och sakkunskap samt att den offentliga övervakningen av dessa skall vara ordnad på behörigt sätt. De krav som rättssäkerheten och en god förvaltning ställer kan tryggas på så sätt att i lagen anges behörighetskrav för dem som sköter offentliga förvaltningsuppgifter samt föreskrivs om övervakning av verksamheten.

Enligt lagen om fiske har en fiskeövervakare rätt att granska att fångstredskap i vatten eller båt samt på strand eller i skjul överensstämmer med gällande stadgar och bestämmelser. Fiskeövervakare har också rätt att granska sådana personers förråd som håller till salu fisk eller kräftor. Förbudet fångstredskap eller del av sådant skall av fiskeövervakaren förstöras eller göras obrukbara för fiske. Fiskeövervakaren skall också omhänderta olovliga fångstredskap samt fångsten och den båt eller annan farkost från vilken fångsten bedrivits.

En fiskeövervakare sköter en offentlig förvaltningsuppgift som också innebär utövning av offentlig makt. Trots att fiskeövervakarens uppgift är ansvarsfull och innebär omfattande befogenheter förutsätter lagstiftningen inte att fiskeövervakaren har utbildning och behörighet för ändamålet. Fiskeövervakaren får de rättigheter som följer av lagen om fiske genom att i enlighet med fiskeförordningen svära en ed eller avge motsvarande försäkring i tingsrätten. I lagen om fiske föreskrivs inte heller om tillsyn över fiskeövervakarnas verksamhet. En privat fiskeorganisation har i stor utsträckning dragit försorg om att utfärda anvisningar för fiskeövervakarna och utbilda dem.

BJO ansåg situationen vara otillfredsställande från grundlagens synpunkt. Han föreslog samtidigt att det övervägs om det finns skäl att justera bestämmelserna om fiskeövervakning så att fiskemyndigheterna och fiskeövervakarna ges möjlighet att i begränsad omfattning ge anmärkningar för förseelser i stället för att göra polisanmälan. BJO sände sitt beslut till jord- skogsbruksministeriet för kännedom. Han bad ministeriet före utgången av år 2006 meddela vilka åtgärder beslutet givit anledning till.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 9.6.2006,
dnr 785/4/04*, föredragande Mirja Tamminen

Jord- och skogsbruksministeriet meddelande 28.11.2006 att ministeriet uppmärksammat fiskeövervakningen och bristerna i den. I syfte att rätta till situationen har ministeriet i samråd med utbildningsstyrelsen utrett möjligheterna att utveckla ett utbildningssystem för fiskeövervakarna. Målet är att utveckla en utbildning och ett prov som skall ersätta det nuvarande förfarandet som innebär att en person får behörighet att arbeta som fiskeövervakare genom att svära en ed inför tingsrätten.

Utvecklingen av den offentliga tillsynen över fiskeövervakningen utgör en del av det projekt för utveckling av datasystem för fritidsfisket som år 2006 inleddes i ministeriets och TE-centralernas regi. Avsikten är att som en del av projektet utreda behovet av lagstiftning om registrering av fiskeövervakarna samt möjligheterna till samarbete med TE-centralerna för upprätthållandet av fiskeövervakarregistret samt för tillsynen över fiskeövervakarnas behörighet och verksamhetstillstånd. I samband med arbetet för revidering av fiskeövervakningen justeras också lagstiftningen med beaktande av de synpunkter på uppdatering av bestämmelserna om fiskeövervakningen som BJO lyft fram.

Behandlingen av besvär vid en TE-central

BJO gav Lapplands TE-central en anmärkning för framtiden. TE-centralen hade försummat sina skyldigheter då den inte utan dröjsmål behandlat besvärssärenden. Dessutom uppmärksammade BJO jord- och skogs-

bruksministeriet på att ministeriet då det styr och övervakar TE-centralerna i ärenden som hör till dess verksamhetsområde måste se till att behandlingstiderna hålls inom rimliga gränser.

I samband med behandlingen av ett klagomål framgick det att Lapplands TE-central hade fått 46 överklaganden av kommunala landsbygdsnäringsmyndigheters beslut åren 2002–2005 (fram till 6.5.2005). Av dessa hade 12 avgjorts. Oavgjorda var fortfarande 5 överklaganden från år 2002, 11 från år 2003 och 12 från år 2004. BJO beslöt på eget initiativ undersöka orsakerna till anhopningen av ärenden och de långa behandlingstiderna.

Behandlingen av överklaganden som åren 2002–2005 inkommit Lapplands TE-central hade dragit oskäligt långt ut på tiden. Den genomsnittliga behandlingstiden för överklaganden som inkommit år 2002 var ca 2 år. Motsvarande behandlingstider för 2003 var ca 3 år 1 månad, år 2004 ca 1 år 10 månader och för år 2005 ca 1 år 3 månader. Som orsak till anhopningen och de långa behandlingstiderna uppgav TE-centralen de övriga arbetsuppgifter som sköttes av den jurist som beredde och föredrog överklagandena samt de otillräckliga personalresurserna. Efter att ärendena anhopats fungerande inte prioriteringen av juristens uppgifter och övriga arrangemang så som väntat.

BJO konstaterade att det inte kunde godtas att behandlingstiderna i vissa fall uppgick till flera år. Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. De kommunala landsbygdsnäringsmyndigheternas beslut gällde vanligen lantbruksstöd, som utgjorde en väsentlig del av gårdsbrukens inkomster. Till följd av de stora ekonomiska intressen som eventuellt var förenad med överklagandena i stödärendena ansåg BJO att det var viktigt att dessa ärenden utan dröjsmål behandlades av TE-centralen.

TE-centralens beslut kan överklagas till landsbygdsnäringsnämnden. Besvärsnämndens beslut får i allmänhet överklagas endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Det är också viktigt att instansernas sammanlagda behandlingstid hålls inom rimliga gränser. I det aktuella fallet hade behandlingstiderna enbart vid TE-centralen varit oskäligt långa.

Resursbrist befriar inte det allmänna från att följa grundlagen. Också i sådana fall måste myndigheten genom att inrikta resurserna och organisera arbetet samt med andra metoder se till att ärendena kan behandlas inom en rimlig tid.

BJO ansåg att orsaken till anhopningen av ärenden och de orimligt långa behandlingstiderna var att TE-centralen inte i tid hade vidtagit effektiva åtgärder för att rätta till situationen. Då överklagandena börjat anhopa sig borde TE-centralen på eget initiativ internt ha vidtagit åtgärder för att avveckla anhopningen av ärenden. TE-centralen omorganiserade juristens uppgifter så att det blev möjligt att avveckla anhopningen först efter att BJO två gånger hade bett centralen ge en utredning om vilka åtgärder den hade för avsikt att vidta för att avveckla anhopningen.

TE-centralen bar ansvaret för att överklagandena behandlades utan dröjsmål. Enligt centralens arbetsordning ansvar landsbygdsavdelningen samt dennas förvaltnings- och fastighetsenhet för behandlingen av dessa ärenden. TE-centralens direktör uppgav att han fått kännedom om anhopningen och dröjsmålen först efter att BJO bett om en utredning. Enligt BJO kunde TE-centralens ledning inte åberopa ovetskap om situationen i fråga om behandlingen av överklagandena. Ledningen var skyldig att organisera arbetet och tillsynen på ett sådant sätt att den fick den nödvändiga informationen om behandlingssituationen.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 22.12.2006,
dnr 1896/2/05*, föredragande Mirja Tamminen

Behandlingen av en ansökan drog ut på tiden och beslutsmotiveringen var vilseledande

BJO gav landsbygdsavdelningen vid Satakunta TE-central en anmärkning för att behandlingen av en finansieringsansökan hade tagit över 5,5 år i anspråk. När beslutet slutligen kom var motiveringen vilseledande.

JO fick ett klagomål från en person som hade ansökt om finansiering för företagsverksamhet. TE-centralens landsbygdsavdelning förkastade ansökan med bl.a.

motiveringen att utredningarna var bristfälliga. Sökanden hade emellertid inte i något skede ombetts komplettera sin ansökan.

Som orsaker till dröjsmålet nämnde TE-centralen i sin utredning bl.a. att en ny EU-programperiod börjat, att finansieringsbestämmelserna hade ändrats och att finansieringsförfarandet var tolkbart. BJO ansåg emellertid att dessa orsaker inte hade någon avgörande betydelse för den sammanlagda behandlingstiden. Dröjsmålet berodde till största del på TE-centralens eget förfarande: handläggaren hade bytts ut och ärendet hade glömts bort på en tjänstemans bord. Dessa orsaker till dröjsmålet var inte godtagbara. Det var uppenbart att förmännen inte i tillräckligt omsorgsfullt hade övervakat behandlingstiden för ansökan.

TE-centralen handlade lagstridigt också i det avseendet att den som motivering för sitt avslag uppgav orsaker som inte hade någon faktisk betydelse för slutresultatet. TE-centralen uppgav att beslutet inte hade baserats på bristfälliga utredningar utan på den omständigheten att sökanden hade överskridit den i lagen angivna övre åldersgränsen. Detta framgick emellertid inte av beslutsmotiveringen. Om sökandens ålder var avgörande för beslutet borde ansökan ha kunnat avgöras snabbare än vad som varit fallet.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 28.3.2006,
dnr 482/4/06*, föredragande Mikko Sarja

4.21

KOMMUNIKATIONER

Kommunikationsärendena hörde under verksamhetsåret i första hand till BJO *Jukka Lindstedt*. Huvudföredragande för sakområdet var referendarierådet *Raino Marttunen*.

4.21.1

ÄNDRINGAR I
LAGSTIFTNINGEN

Den elektroniska kommunikationen får en allt större betydelse i samhället och innebär nya utmaningar också för laglighetskontrollen. Den offentliga förvaltningen har dessutom i allt större utsträckning börjat tillhandahålla elektroniska tjänster över nätet. Alla måste därför ha lika möjligheter att använda informationssamhällets elektroniska tjänster.

I början av verksamhetsåret trädde luftfartslagen (1242/2005) samt lagar om Luftfartsverket och Luftfartsförvaltningen (1245 och 1247/2005) i kraft. De offentliga förvaltningsuppgifterna inom luftfarten överfördes från Luftfartsverket till en ny självständig myndighet, dvs. Luftfartsförvaltningen. Luftfartsförvaltningen svarar bl.a. för utfärdandet av anvisningar och föreskrifter om flygsäkerheten samt sköter andra myndighetsuppgifter i anslutning till den civila luftfarten. Finlands flygtrafiktjänstsystem och flygstationer hör fortfarande till Luftfartsverkets ansvarsområde. Luftfartsverket är fortfarande ett affärsverk och i maj antog det namnet Finavia.

Lagarna om Järnvägsverket och Banförvaltningscentralen (1094 och 1095/2005) trädde i kraft i september. Banförvaltningscentralen och det fristående Järnvägsverket skall enligt den nya lagen sörja för den allmänna järnvägssäkerheten och för beredningen av normer. Till Järnvägsverket överfördes från Banförvaltningscentralen också ärenden som har samband med trafiksäkerhetspersonalens behörighet och utbildningen inom järnvägsbranschen samt biljettkontrollen. Banförvaltningscentralen svarar för upprätthållandet, byggandet och utvecklingen av Finlands bannät.

I december stadfästes lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi (1068/2006). Enligt lagen kan polisen till teleföretagen lämna ut en förteckning över webbplatser med barnpornografi. Enligt lagen kan teleföretagen vidta frivilliga åtgärder för att förhindra åtkomst till sådana webbplatser. Lagen trädde i kraft 1.1.2007.

Under verksamhetsåret fördes en livlig diskussion om övergången till digitala televisionsutsändningar. Enligt statsrådets principbeslut från november 2004 skall alla televisionsutsändningar i Finland bli digitala 31.8.2007. I juni spreds information om digi-tv i samband med en landsomfattande bussturné. I oktober inleddes utbildning av assistenter som skall hjälpa äldre att installera och använda digibox. I december beslöt kommunikationsministeriet förlänga tiden för digitalisering av sjukhusens patientrum med tre år.

4.21.2

LAGLIGHETSKONTROLL

Privatiseringsutvecklingen har inneburit vissa avgränsningsproblem när det gäller justitieombudsmannens laglighetskontroll. Under kommunikationsministeriet verkar flera ämbetsverk och inrättningar, affärsverk samt statsbolag. Det är ibland svårt att dra en gräns mellan offentlig och privat verksamhet, bl.a. när det gäller post- och televerksamhet samt rundradioverksamhet. Det allmännas skyldighet att främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna talar för en relativt vid tolkning av denna offentliga uppgift.

BJO inspekterade Kommunikationsverket i februari. I samband med inspektionen utreddes bl.a. dataskyddsfrågor, beviljande av domännamn till privatpersoner, postsäkringsenhetens verksamhet samt övervakningen av televisionsavgifter.

Under verksamhetsåret avgjordes 68 trafik- och andra kommunikationsärenden. Klagomålen gällde bl.a. Kommunikationsverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Fordonsförvaltningscentral och Banförvaltningscentralen samt televisionsavgifternas storlek, problem med televisionsändningarnas kvalitet, digitaliseringen av televisionsändningarna, registreringen av bilar och postdistribution.

BJO Lindstedt behandlade bl.a. ett fall där länsstyrelse hade beviljat taxitillstånd utan att utlysa dem. Han ansåg att ett ansökningsförfarande skulle utgöra en bättre garanti för att alla som så önskade hade jämlika möjligheter att ansöka om taxitillstånd (1156/4/05*). Han uppmärksammade posten på vikten av att de offentliga uppgifter som avses i posttjänstlagen sköts omsorgsfullt. Trots anmärkningar hade en klagande fått andra personers post i sin postlåda (2811/4/06*). BJO Lindstedt kritiserade Luffartsverket och dess biträdande direktör för att de behandlat en begäran om att få tal del av en handling på ett sätt som inte var förenligt med offentlighetslagen. Klaganden ansågs ha fått vänta oskäligt länge på beslutet (1057/4/04*). BJO Jääskeläinen ansåg att bl.a. framkomligheten för rörelsehindrade på Tammerfors järnvägsstation var otillfredsställande från jämlikhetssynpunkt (3373/4/04*).

4.21.3 AVGÖRANDEN

Brister i hamnarnas säkerhetskontroller

BJO ansåg att Sjöfartsverket måste effektivare övervaka att säkerhetskontrollerna i hamnarna utförs i enlighet med lagen. Han prövade ett klagomål som gällde säkerhetskontrollen i Magasinterminalen Helsingfors. Klaganden var på väg till Tallinn. Han blev emellertid så grundligt och omständligt säkerhetskontrollerad att han missade avgången.

Sjöfartsverket hade inte befattat sig med rederiets säkerhetskontroller eftersom det ansåg att rederiet var en självständig aktör. Fartyget seglade under italiensk flagg och följde italienska säkerhetsrutiner. Säkerhetskontrollerna sköttes av ett privat bolag i samverkan med rederiets anställda, enligt en skyddsplan som godkänts av en italiensk myndighet.

BJO framhöll att Sjöfartsverket skall övervaka att säkerhetskontrollerna är godkända enligt lag och att de utför sina uppgifter såsom lagen och skyddsplanerna förutsätter. Uppgifterna regleras i lagen om sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar samt om tillsyn över skyddet (den s.k. sjöfartsskyddslagen). Sjöfartsverket skall övervaka att säkerhetskontroller utförs

i enlighet med finsk lagstiftning och med hänsyn till objektets grundläggande rättigheter, också när ett fartyg seglar under annan flagg än finsk och säkerhetskontrollen enligt fartygets skyddsplan utförs i Finland. Fartygets skyddsplan skall i sådana fall vara förenligt med hamnens skyddsplan och med den finska lagen om sjöfartsskydd. Sjöfartsverket skall sålunda övervaka också att säkerhetskontrollerna är godkända enligt lag och att de utför sina uppgifter så som lagen och skyddsplanerna förutsätter. Enligt lagen skall säkerhetskontrollerna vara godkända av polisen. Detta krav var emellertid inte uppfyllt i det aktuella fallet.

Det framgick att myndigheterna inte visste hur lagens bestämmelse om godkännande av säkerhetskontrollörer skall tolkas. BJO ansåg det därför vara skäl att precisera bestämmelser bl.a. så att den anger hur och av vilken myndighet säkerhetskontrollerna skall godkännas för sin uppgift. Det är också skäl att precisera bestämmelserna om övervakningen och ledningen av säkerhetskontrollerna. Innan lagstiftningen revideras är det skäl att säkerställa att den gällande lagens intentioner förverkligas. Det är i första hand den övervakande myndigheten, dvs. Sjöfartsverket som med polisen skall avtala om godkännandet av säkerhetskontrollörer.

BJO uppmärksammade dessutom vikten av ett lagfäst samarbete mellan myndigheterna och säkerhetskontrollörerna, som utövar offentlig makt. En säkerhetskontrollör hade i det aktuella fallet på eget initiativ rapporterat till gränsbevakningsväsendet att en större penningssumma påträffats hos klaganden. BJO har också i tidigare avgöranden uppmärksammat samarbetet mellan myndigheter i liknande fall samt behovet om lagstiftning om saken.

BJO bad kommunikationsministeriet och Sjöfartsverket senast 28.2.2007 meddela vilka åtgärder de vidtagit med anledning av hans ställningstaganden.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 13.9.2006, dnr 3492/4/04*, föredragande Riitta Länsisyrjä

Regeringen överlämnade 19.10.2006 till riksdagen en proposition med förslag till ändring av lagen om sjöfartsskydd (RP 224/2006 rd). I lagen, som stadfästes 2.2.2007 och träder i kraft 15.6.2007 har de synpunkter beaktats som BJO framfört i sitt beslut. Enligt lagen

skall Sjöfartsverket övervaka att de säkerhetskontroller som avses i lagen utförs i enlighet med förordningen om sjöfartsskydd och denna lag. Också lagens bestämmelse om godkännande av säkerhetskontrollörer preciserades. I enlighet med BJO:s ställningstagande togs i lagen in en ny 20a § om samarbete mellan den som utför en säkerhetskontroll och den behöriga myndigheten. Den som utför en säkerhetskontroll kan underrätta tullverket eller gränsbevakningsväsendet om iakttagelser som är relevanta för verksamheten vid inrättning.

Sjöfartsverket har upprättat och till hamnarna distribuerat nya preciserade anvisningar i syfte att förenhetliga säkerhetskontrollerna i de hamnar där sådana görs samt innehållsmässigt definiera säkerhetskontrollerna så att de inte står i strid med lagen om sjöfartsskydd. Utöver anvisningarna kommer Sjöfartsverket att i fortsättningen uppfylla sin roll som över-

vakande myndighet genom att följa utförandet av säkerhetskontrollerna i praktiken. Anvisningarna om säkerhetskontrollerna i hamnarna kommer att särskilt uppmärksammas vid de inspektioner i samband med genomförandet av hamndirektivet som huvudsakligen kommer att utföras under år 2007.

Till anvisningarna har fogats också inrikesministeriets utlåtande dnr SM-2006-3050/Tu-O/16. 12.2006, om uppdatering av systemet för godkännande av säkerhetskontrollörer och om tillämpningen av förfarandet. Godkännandet och övervakningen av säkerhetskontrollörer kommer att integreras med hamnarnas övriga inspektions- och övervakningsrutiner.

4.22

ÖVRIGA ÄRENDEN

4.22.1

AVGÖRANDEN

PRS hade försummat övervakningen av en stiftelse

BJO ansåg att Patent- och registerstyrelsen (PRS) uppenbart hade försummat sina skyldigheter när det gällde att utöva tillsyn över en stiftelse som verkade i Uleåborg. PRS hade inte kunnat lägga fram någon godtagbar orsak till sitt förfarande. BJO gav PRS en anmärkning och bad att senast 31.3.2007 få ett meddelande om vilka konkreta åtgärder PRS vidtagit med anledning av sin skyldighet att utöva myndighetstillsyn över stiftelsens verksamhet.

Enligt stiftelsens stadgar var ett av stiftelsens mål att främja den sociala bostadsproduktionen. Inom ramen för den tillsyn Statens bostadsfond (ARA) utövar över allmännyttiga sammanslutningar granskade ARA stiftelsen år 2001. Enligt ARA:s granskningsberättelse stod stiftelsens verksamhet i strid med bl.a. aktiebolagslagen och revisionslagen samt med arava- och räntestödslagstiftningen. Dessutom hade den närmaste kretsen kring stiftelsens styrelseordförande favoriserats på många sätt.

Centralkriminalpolisen (CKP) hade sedan år 2001 undersökt stiftelsens verksamhet på grund av att stiftelsen misstänktes för brott. BJO Ilkka Rautio gjorde i december 2004 en inspektion vid CKP. I detta sammanhang uppgav polisen att ärendets utredning hade försvårats bl.a. av att PRS inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder i ärendet. Med anledning av detta undersökte BJO på eget initiativ den tillsyn PRS utövade över stiftelsens verksamhet. Vid utredningen av ärendet framgick det att flera olika myndigheter redan år 2001 hade informerat PRS om sina utredningar och åtgärder gällande stiftelsen. PRS hade redan i ett tidigt skede känt till att polisen och åklagaren ansåg att det skulle ha varit synnerligen viktigt att stiftelsens ledning skulle ha bytts ut. Polisen och åklagaren ansåg att ärendets utredning och behandling vid domstolen skulle försvåras betydligt av att de personer som var med-

lemmar i stiftelsens styrelse också var brottsmisstänkta. PRS är den enda myndighet som kan lämna in en ansökan om att stiftelsens styrelse eller en av dess medlemmar skall avsättas från sin syssla.

ARA hade dessutom fråntagit stiftelsen dess ställning som en allmännyttig sammanslutning, sagt upp aravalån och dragit in det räntestöd som hade betalats för lånen för flera av stiftelsens fastighetsbolag. Den preliminära granskningsberättelsen sändes till PRS för kännedom i slutet av år 2001. PRS hade också haft tillgång till uppgifter om de åtgärder som skattebyråerna i Uleåborg och Kajanaland hade vidtagit mot stiftelsen.

Enligt lagen om stiftelser skall PRS se till att en stiftelses förvaltning handhas med stöd av lag och enligt stiftelsens stadgar. PRS kan utfärda föreskrifter och förbud för en stiftelse och förstärka dem med vite. Om en stiftelses styrelse eller en medlem av styrelsen fortgående eller på något annat sätt grovt har brutit mot lagen eller mot stiftelsens stadgar, kan domstolen på PRS:s ansökan entlediga styrelsen eller styrelsemedlemmen. PRS kan också hos domstolen ansöka om att en stiftelse skall upplösas.

PRS hänvisade i sin utredning till att det inte hade funnits tillräckligt med resurser för tillsynsverksamheten. Enligt BJO kan en myndighet emellertid inte berättiga en försummelse av sina lagstadgade uppgifter genom att hänvisa till bristande resurser. Tack vare de övriga myndigheternas utredningar hade PRS dessutom i detta fall haft ett osedvanligt omfattande material att tillgå. PRS hade t.ex. tillgång till den grundliga granskning av stiftelsen som ARA hade utfört i samarbete med professionella externa revisorer under åren 2001–2003. I samband med denna granskning hade man uppdagat ett stort antal lagstridigheter i stiftelsens verksamhet. Förvaltningsdomstolens avgöranden och skattemyndighetens åtgärder gav också information om stiftelsens verksamhet.

PRS hänvisade också till att det krävs tillräcklig bevisning för att kontrollåtgärder skall kunna vidtas. BJO konstaterade att bevisningen emellertid hade varit tillräcklig för ARA:s åtgärder som dessutom hade granskats och godkänts av förvaltningsdomstolen. Bevisningen hade vidare räckt till för att förundersökning hade kunnat inledas och sedermera också för att åtal hade

kunnat väckas mot stiftelsens förra styrelseordförande. PRS hänvisade vidare till att dess uppgift i första hand är att utöva efterhandskontroll. BJO anmärkte att det dock uttryckligen skulle ha varit fråga om efterhandskontroll redan år 2003, eftersom utredningsbegäran och de övriga åtgärderna hade föranletts av oegentligheter som redan tidigare hade uppdagats i stiftelsens verksamhet.

Med hänvisning till rättslitteraturen ansåg patent- och registerstyrelsen att det krävdes att stiftelsen skall ha orsakats skada för att dess styrelse skall kunna avsättas. BJO konstaterade emellertid att det efter den ändring som gjordes i lagen om stiftelser år 1987 inte längre krävs att stiftelsen har orsakats skada för att PRS skall kunna vidta åtgärder för att avsätta styrelsen. Detta fastställdes uttryckligen i motiveringen till lagändringen. På basis av de till buds stående uppgifterna var det dessutom klart att stiftelsen redan hade orsakats konkret skada. Stiftelsen betraktades inte längre som en sådan sammanslutning som kunde hyra ut bostäder på sociala grunder. Detta var naturligtvis till förfång för stiftelsen som enligt sina stadgar hade som mål att bl.a. främja den sociala bostadsproduktionen i Finland.

PRS förde också fram rättsskyddsaspekten. Vid bedömningen av ärendet ur denna synvinkel måste man enligt BJO beakta att PRS endast kan ansöka om att styrelsen skall avsättas från sitt uppdrag. Det är i sista hand domstolens uppgift att fatta sådana beslut som berör styrelsemedlemmarnas rättsskydd och pröva huruvida det finns förutsättningar för att avsätta styrelsen.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 22.12.2006, dnr 646/2/05*, föredragande Raino Marttunen

Fpa:s avgiftsbelagda telefonservice var lagstridig

BJO gav Folkpensionsanstalten (Fpa) en anmärkning på grund av att Fpa inte hade vidtagit åtgärder för att erbjuda kunderna avgiftsfri telefonservice. Kunderna får nämligen inte debiteras mer än den normala samtalsavgiften för telefonservice. Fpa:s telefonservice överensstämde inte med kravet på att myndigheternas rådgivning skall vara avgiftsfri.

Under de senaste åren har det även inom den offentliga förvaltningen blivit allt vanligare att man tagit i bruk riksomfattande företags- och specialservicenummer. Myndigheterna har uppenbarligen inte noterat att det uttryckliga krav på avgiftsfri rådgivning som enligt förvaltningslagen varit gällande sedan år 2004 också omfattar telefonrådgivningen. Eftersom laglighetsövervakarna första gången tog ställning till denna fråga i BJO:s beslut om skatteförvaltningens och Fordonsförvaltningscentralens avgiftsbelagda telefonrådgivning år 2005, nöjde sig BJO i dessa fall med att informera Skattestyrelsen och Fordonsförvaltningscentralen om kravet på att telefonrådgivningen skall vara avgiftsfri.

Fpa hade emellertid inte presenterat några planer på att övergå till avgiftsfri telefonrådgivning, trots att BJO i sin utredningsbegäran och i sin begäran om ett utlåtande i ärendet 18.8.2005 särskilt hade bett Fpa lägga märke till beslutet om skattestyrelsens avgiftsbelagda telefonservice och ge akt på motiveringen till detta beslut. BJO gav ännu 10.2.2006 Fpa en möjlighet att komplettera sitt utlåtande efter att Skattestyrelsen och Fordonsförvaltningscentralen hade ändrat sina servicenummer så att de blev avgiftsfria. Enligt den nya prissättningen betalade Skattestyrelsens och Fordonsförvaltningscentralens kunder endast lokalnätavgiften eller mobiltelefonavgiften för ett samtal till de nya servicenumren, medan Fpa:s kunder som ringde upp teletjänstcentralernas nya servicenummer debiterades en tilläggsavgift på tre cent per minut för varje samtal. Fpa använde sig fortfarande också av företagsservicenumren.

Prissättningen av Fpa:s telefonservice överensstämde inte med kravet på god förvaltning eller med kravet på avgiftsfri rådgivning, eftersom kunderna för ett samtal till Fpa:s telefonservice debiterades en avgift som översteg den normala avgift som enligt kundens eget tråd- eller mobiltelefonabonnemang debiterades för ett samtal till ett vanligt telefonnummer.

BJO betonade att man inte kan fastställa någon juridiskt godtagbar avgift som överstiger den normala samtalsavgiften. Avgifterna för samtalen till Fpa:s nya servicenummer kunde dock betraktas som skäliga åtminstone i jämförelse med den avgift som tidigare hade debiterats för mobiltelefonsamtal. I juridiskt avseende var det emellertid inte fråga om skälighet utan om

att servicen skulle vara avgiftsfri. Fpa har till uppgift att verkställa förmåner och tillgodose rättigheter som hör samman med den invecklade lagstiftningen om social trygghet. Enligt BJO har den myndighet som verkställer denna lagstiftning en accentuerad skyldighet att erbjuda sådan telefonservice att kunderna utan extra kostnader kan få information om de rättigheter som garanteras dem i förmånslagarna och om skötseln av sina angelägenheter i anslutning till förmånerna.

BJO bad Fpa senast 1.10.2006 meddela vilka åtgärder Fpa vidtagit för att ordna lagenlig telefonservice.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 22.6.2006, dnr 1776/4/05*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Fpa meddelade 22.9.2006 att Fpa i fråga om samtalen till teletjänstcentralerna framdeles skall stå för den del av kundernas telefonavgifter till operatören som överskrider den avgift kunden normalt betalar enligt sitt abonnemang. Denna ändring skulle införas senast i november 2006. Den telefonservice som vissa av Fpa:s byråer erbjudit via sina servicenummer skulle förenas med teletjänstcentralernas service och då skulle även denna telefonservice bli avgiftsfri. Denna ändring skulle genomföras i början av år 2007.

Den förändrade prissättningen av Fpa:s företagsservicenummer kräver enligt operatören att telefonnumren förnyas. Ändringen av telefonnumren kan inledas i början av år 2007 och förnyandet av Fpa:s telefonnummer kommer att fortgå till slutet av år 2007.

Utdelning av religiösa tidningar till personer som inte hörde till församlingen

BJO riktade kritik mot en kyrklig samfällighet och två församlingar för att de skickade församlingstidningar också till personer som inte hörde till församlingen, trots att klagandena uttryckligen hade förbjudit detta.

BJO ansåg att utdelningen av församlingstidningar utan adress inte i sig stod i strid med grundlagens trosfrihetsbestämmelse. Han ansåg emellertid att den som ger ut en tidning ansvarar för att utdelningen ordnas

på ett sådant sätt att man visar respekt för människors religiösa övertygelse. Enligt BJO innebar religionsfrihetsbestämmelsen att tidningen inte fick delas ut till människor som uttryckligen förbjudit detta. Han ansåg att minimikravet var att man skulle respektera åsikten hos den som hade bett om att inte få tidningen. Därutöver framförde BJO en rekommendation om att problemet kunde lösas genom att tidningarna adresseras endast till församlingsmedlemmar.

Trots att klagandena hade förbjudit församlingarna att sända församlingstidningar till dem hade de inte kunnat förhindra utdelningen av tidningarna. Församlingarna ansåg att klagandena kunde undvika att ta emot församlingstidningarna genom att undanbe sig all slags gratisutdelning. Enligt BJO skulle det emellertid vara oskäligt att man av denna anledning också måste avstå från sådana regionala gratistidningar som för många personer är viktiga lokala nyhetskällor.

En omständighet som BJO tog hänsyn till i sina beslut var att tidningarna utkom regelbundet och förhållandevis ofta. Vidare utgick BJO i sina beslut från att dessa tidningar betraktades som religiösa publikationer, vilket också hade framförts i klagomålen. Detta faktum bestreds inte heller i de utredningar församlingarna gav med anledning av klagomålen.

De evangelisk-lutherska församlingarna är myndigheter som sköter offentliga uppgifter. Med tanke på BJO:s beslut är detta av betydelse i två avseenden. För det första är JO behörig att pröva klagomål som anförs över församlingarnas verksamhet. Detsamma gäller nämligen inte sådana trossamfund som t.ex. Jehovas vittnen. JO:s övervakningsbehörighet omfattar inte heller partier eller medborgarorganisationer. Därför kunde BJO inte i sina beslut granska om besluten innebar att församlingarna försattes i en ojämlig ställning i förhållande till någon privat aktör.

För det andra inverkar församlingarnas myndighetsställning enligt BJO på hur församlingarna kan förutsättas handla i förhållande till medborgarna. Myndighetsställningen innebär enligt BJO att församlingarna ansvarar för att utdelningen av tidningar sker med respekt för människors övertygelse. Det kan inte förutsättas att enbart mottagarna skall ansvara för saken genom sina egna åtgärder. Enligt 22 § i grundlagen

skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

BJO Jukka Lindstedts beslut 29.5.2006, dnr 1462/4/05 och 3851/4/05*; 31.5.2006, dnr 2296/4/05*; 26.9.2006, dnr 2071/4/06; 18.12.2006, dnr 1952/4/06, 1953/4/06* (som bilaga den finskspråkiga promemorian om religionsfriheten uttryckligen i förhållande till yttrandefriheten), 2072/4/06 och 2146/4/06, föredragande Liisa Nieminen

Nödcentralsverkets informationstjänst måste omprövas

BJO undersökte på eget initiativ Nödcentralsverkets informationstjänst som fungerar på webben. Med hjälp av informationstjänsten kan man snabbt förmedla information om sådana händelser inom räddningssektorn som intresserar allmänheten. Servicen består dels av webbsidor som är avsedda för allmänheten, dels av en sådan medietjänst som kräver inloggning i systemet. Den information om räddningssektorns uppdrag som tillhandahålls genom medietjänsten innefattar uppgifter om nödcentralsområdet, händelseorten, gatadressen, tilldragelsens art, rapporteringstidpunkten och vilka enheter som sänts till platsen.

BJO inhämtade utredningar av Nödcentralsverket, inrikesministeriet och dataombudsmannen och bad om deras ståndpunkter i ärendet. Enligt utredningarna kunde man via medietjänsten få noggrann information t.ex. om adressen därifrån "ett offer för en eldsvåda i medvetslöst tillstånd hade förts till sjukhuset". Dataombudsmannen ansåg i sitt utlåtande att man noggrant borde analysera om personuppgifterna behandlas lämpligt i samband med 112-infotjänsten.

BJO var av samma åsikt som dataombudsmannen i sitt beslut. Han framförde med hänvisning till 10 och 22 § i grundlagen för inrikesministeriets räddningsavdelning att det finns skäl att utreda och analysera huruvida man inom 112-infotjänsten bör lämna ut personuppgifter till medierna, i synnerhet när det är fråga om adressuppgifter. Saken kunde klargöras om inrikesministeriet skulle utfärda anvisningar om register-

föringen och de organisatoriska ansvarsförhållandena. Därigenom skulle man också inom räddningssektorn främja sådan god förvaltning som grundlagen kräver och i anslutning till 112-infotjänsten främja sådan god informationshantering som avses i 18 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Inrikesministeriet fick till uppgift att fortsätta bereda ärendet och fastställa vilken information som skall tillhandahållas via informationstjänsten. Enligt BJO har denna service i och för sig visat sig vara behövlig med tanke på offentlighetsprincipen och med tanke på en effektiv informationsförmedling från myndigheternas sida.

BJO Jukka Lindstedts beslut 18.12.2006, dnr 3185/2/05*, föredragande Jorma Kuopus

Enligt inrikesministeriets meddelande 22.2.2007 skulle 112-infotjänsten 1.3.2007 ändras så att man inte av händelseortens adress kan utläsa vilken bostad det är fråga om i det aktuella fallet.

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 vågande 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 rättigheter samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt och fördelningen av uppgifter mellan dem

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som söker offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 §

Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtas.

113 §

Presidentens straffrättsliga ansvar

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §

Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

117 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

LAG OM RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN (14.3.2002/197)

1 KAP

LAGLIGHETSKONTROLL

1 §

Riksdagens justitieombudsmans övervakning

Med övervakade avses i denna lag i enlighet med 109 § 1 mom. grundlagen domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag.

Justitieombudsmannen övervakar också lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § grundlagen. Vad som nedan föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president.

2 §

Klagomål

Klagomål till justitieombudsmannen kan i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en som anser att någon övervakad i skötseln av sin uppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet.

Klagomålet bör framställas skriftligen. Av klagoskriften skall framgå klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller.

3 §

Undersökning av klagomål

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen undersöker inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än fem år, om det inte finns särskilda skäl att undersöka klagomålet.

4 §

Eget initiativ

Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

5 §

Inspektioner

Justitieombudsmannen inspekterar vid behov inrättningar och ämbetsverk för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen skall i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas samt försvarsmaktens olika enheter och de finländska fredsbevarande styrkorna för att ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt den fredsbevarande personalen behandlas.

Vid en inspektion har justitieombudsmannen eller en representant för justitieombudsmannen rätt att göra sig förtrogen med alla ämbetsverkets eller inrättningens lokaliteter och datasystem samt att enskilt få samtala med ämbetsverkets eller inrättningens personal och de som tjänstgör eller är intagna där.

6 §

Handräckning

Justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få den handräckning som han eller hon anser behövlig samt behövliga kopior eller utskrifter av handlingar och datafiler hos myndigheter och andra övervakade.

7 §

Justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Bestämmelser om justitieombudsmannens rätt att få de upplysningar som justitieombudsmannen behöver för sin laglighetskontroll finns i 111 § 1 mom. grundlagen.

8 §

Förordnande om polis- eller förundersökning

Justitieombudsmannen kan bestämma att polisundersökning enligt polislagen (493/1995) eller förundersökning enligt förundersökningslagen (449/1987) skall verkställas för utredning av ett ärende som justitieombudsmannen prövar.

9 §

Hörande av övervakade

Om det finns anledning att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, skall justitieombudsmannen innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

10 §

Anmärkning och uppfattning

Om justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll anser att en övervakad har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, men justitieombudsmannen anser att åtal dock inte behöver väckas eller disciplinärt förfarande inledas i ärendet, kan justitieombudsmannen ge den övervakade en anmärkning för framtiden.

Om det finns orsak, kan justitieombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller uppmärksamgöra den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

11 §

Framställning

I ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel skall rättas eller ett missförhållande avhjälpas.

Justitieombudsmannen kan vid skötseln av sitt uppdrag göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksam på bris-

ter som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas.

2 KAP

BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN OCH REDOGÖRELSE FÖR BINDNINGAR

12 §

Berättelse

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Justitieombudsmannen skall härvid fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I ett ärende som justitieombudsmannen anser vara viktigt kan han eller hon också ge en särskild berättelse till riksdagen.

I anslutning till sina berättelser kan justitieombudsmannen lägga fram förslag för riksdagen om avhjälpande av brister i lagstiftningen som han eller hon observerat. Om bristen har anknytning till ett ärende som behandlas av riksdagen, kan justitieombudsmannen också annars delge ifrågavarande 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 mandatid utan dröjsmål anmäla om ändringar i de uppgifter som avses i 1 mom.

3 KAP

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM JUSTITIEOMBUDSMANNEN OCH DE BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN

14 §

Justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens beslutanderätt

Justitieombudsmannen har ensam beslutanderätt i alla ärenden som enligt lag skall skötas av justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen beslutar också, sedan han eller hon hört de biträdande justitieombudsmännen, om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen.

De biträdande justitieombudsmännen behandlar och avgör med samma befogenheter som justitieombudsmannen de laglighetskontrollärenden som justitieombudsmannen har bestämt att de skall avgöra eller som de på eget initiativ har beslutat undersöka.

Om en biträdande justitieombudsman anser att ett ärende som han eller hon behandlar ger anledning till anmärkning till följd av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet, en medlem av statsrådet eller republikens president eller orsak att väcka åtal mot presidenten vid högsta domstolen eller vid högsta förvaltningsdomstolen eller en ledamot vid någon av dessa domstolar, skall den biträdande justitieombudsmannen överföra ärendet till att avgöras av justitieombudsmannen.

15 §

Justitieombudsmannens beslutsfattande

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgör ärendena på föredragning, om de inte i enskilda fall beslutar något annat.

16 §

Vikariat

Om justitieombudsmannen avlider eller avgår från sitt uppdrag under mandatiden 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 anställ-

ningsförhållanden eller förtroendeuppdrag förknippade förmåner som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt.

19 §

Semester

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har var och en rätt till en och en halv månads semester.

4 KAP

RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI OCH NÄRMARE BESTÄMMELSER

20 §

Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som skall avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av övriga till justitieombudsmannen hörande uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 §

Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas närmare föreskrifter om fördelningen av uppgifter och om vikariearrangemangen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen, om kanslipersonalens uppgifter samt om det samarbetsförfarande som skall iakttas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen.

5 KAP**IKRAFTTRÄDELSE- OCH
ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER****22 §****Ikraftträdande**

Denna lag träder i kraft den 1 april 2002.

23 §**Övergångsbestämmelse**

De som sköter uppdragen som justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän skall inom en månad från det att lagen har trätt i kraft ge en i 13 § avsedd redogörelse för sina bindningar.

LAG OM FÖRDELNINGEN AV ÅLIGGANDEN MELLAN JUSTITIEKANSLERN I STATS- RÅDET 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 bådass 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 Jämskeläinen 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

UTLÅTANDEN OCH SAKKUNNIGUPPDRAG

Utlåtanden

Till justitieministeriet

- om beredskapslagskommissionens betänkande KB 2005:2 angående förslaget till ny beredskapslag (16/5/06*)
- om betänkandet Utveckling av former för genomförandet av domaransvaret 2005:16 av arbetsgruppen för domaransvaret (185/5/06*)
- om expertgruppens betänkande angående en nordisk samekonvention samt om det konventionsförslaget som ingick i betänkandet (896/5/06*)
- om betänkandet Genomförande av rambesluten om bötesstraff och förverkande 2006:11 av bötesstraff- och förverkandearbetsgruppen (1460/5/06*)
- om utredningsmannens betänkande 2006:20 Överföring av besvärssärenden från en hovrätt till en annan – Ställningen för den lättare sammansättning som avses i 9 § i hovrättslagen och om de därmed sammanhängande förslagen till lag om överföring av besvärssärenden till en annan hovrätt för handläggning och avgörande, lag om ändring av 26 kap. 13 § i rättegångsbalken samt lag om ändring av 9 § i hovrättslagen (2781/5/06*)
- om betänkandet Utveckling av behandlingen av obestridda fordringsmål 2006:15 av utvecklingsarbetsgruppen för summariska ärenden (3551/5/06)

Till försvarsministeriet

- om betänkandet KB 2006:1 av kommissionen för beredningen av lagstiftning om det frivilliga försvaret (811/5/06*)

- om betänkandet Förslag till ny värnpliktslag KB 2006:2 av kommissionen för totalrevision av värnpliktslagen (1263/5/06*)

- om betänkandet Förslag till försvarsmaktslag KB 2006:3 av kommissionen för försvarsmaktslagen (3269/5/06)

Till social- och hälsovårdsministeriet

- om förslagen i betänkandet 2005:20 av arbetsgruppen för mentalvårdslagens bestämmelser om kriminalpatienter samt om behoven av förnyelse av 4 kap. i mentalvårdslagen (677/5/06*)
- om betänkandet 2006:25 av arbetsgruppen för en totalrevision av barnskyddslagen (1646/5/06*)
- om rapporten 2006:45 angående begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna vid ordnandet av tjänster för utvecklingsstörda (2969/5/06*)

Till utrikesministeriet

- om den slutresolution FN:s kommitté för barnets rättigheter omfattat med anledning av Finlands tredje periodiska rapport (1067/5/06)
- om FN:s människorättskommissions/människorättsråds förfrågan gällande nationella, etniska, religiösa och språkliga minoriteter (1240/5/06)
- om vidtagandet av åtgärder med anledning av de rekommendationer som Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans utfärdat för Finland (1611/5/06)

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Grundlagsutskottet

JO Paunio 10.3.2006 om justitieombudsmannens särskilda berättelse "Barn, familjevåld och myndigheternas ansvar", samt JO Paunio, BJO Jääskeläinen och BJO Lindstedt 30.11.2006 om justitieombudsmannens berättelse för år 2005. JO Paunio 14.12.2006 om regeringens proposition till riksdagen RP 252/2006 rd med förslag till barnskyddslag och vissa lagar som har samband med den.

BJO Jääskeläinen 9.5.2006 om regeringens proposition till riksdagen RP 47/2006 rd med förslag till lagstiftning om grunderna för val av hyres-gäster till hyres- och delägarbostäder som finansierats med statligt stöd samt för beviljande av stöd till ägarbostadslån, samt 18.12.2006 om regeringens proposition till riksdagen RP 261/2006 rd med förslag till lagar om ändring av 12 kap. i fängelselagen och 8 kap. i häktninglagen.

BJO Lindstedt 22.11.2006 om regeringens proposition till riksdagen RP 172/2006 rd med förslag till lag om frivilligt försvar och vissa lagar som har samband med den, samt 28.11.2006 om regeringens proposition till riksdagen RP 187/2006 rd med förslag till värnpliktslag.

Lagutskottet

JO Paunio 31.3.2006 om justitieombudsmannens särskilda berättelse "Barn, familjevåld och myndigheternas ansvar".

BJO Jääskeläinen 17.5.2006 om regeringens proposition till riksdagen RP 12/2006 rd med förslag till lag om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar samt vissa lagar som har samband med den, samt 17.5.2006 om regeringens proposition till riksdagen RP 13/2006 rd med förslag till lag om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar samt vissa lagar som har samband med den.

Social- och hälsovårdsutskottet

JO Paunio 8.3.2006 om justitieombudsmannens särskilda berättelse "Barn, familjevåld och myndigheternas ansvar".

Finansutskottet

BJO Jääskeläinen 1.3.2006 om regeringens proposition till riksdagen RP 7/2006 rd med förslag till lag om ändring av 56 § i fordonsskattelagen.

Kulturutskottet

Referendarierådet Jorma Kuopus 29.9.2006 om statsrådets utbildningspolitiska redogörelse SRR 4/2006.

Försvarsutskottet

Referendarierådet Raino Marttunen 26.10.2006 om regeringens proposition till riksdagen RP 172/2006 rd med förslag till lag om frivilligt försvar och vissa lagar som har samband med den, 26.10.2006 om regeringens proposition till riksdagen RP 187/2006 rd med förslag till värnpliktslag, samt 30.11.2006 om regeringens proposition till riksdagen RP 264/2006 rd med förslag till lag om försvarsmakten samt vissa lagar som har samband med den.

BILAGA 4**STATISTISKA UPPGIFTER OM
JUSTITIEOMBUDSMANNENS VERKSAMHET****Behandlade ärenden år 2006***Behandlade laglighetsövervakningsärenden* **6 335**

Ärenden som anhängiggjorts år 2006	4 241
– klagomål till justitieombudsmannen	3 620
– ärenden som överförts från justitiekanslern	42
– egna initiativ	49
– begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	47
– övriga skrivelser	483
Ärenden som överförts från år 2005	1 605
VÄrenden som överförts från år 2004	489

Avgjorda ärenden **4 100**

Klagomål	3 529
Egna initiativ	52
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	45
Övriga skrivelser	474

Ärenden som överförts till följande år **2 235**

Från år 2006	1 620
Från år 2005	610
Från år 2004	5

Övriga behandlade ärenden **155**

Inspektioner ¹	70
Kansliets förvaltningsärenden	85

¹ Inspektionsdagar 48

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS ÅR 2006

Klagomål 3 529

Socialmyndigheter		726
– socialvård	418	
– socialförsäkring	308	
Polismyndigheter		532
Hälsovårdsmyndigheter		345
Domstolar		292
– allmänna domstolar	266	
– specialdomstolar	1	
– förvaltningsdomstolar	25	
Fångvårdsmyndigheter		275
Kommunala myndigheter		143
Arbetskraftsmyndigheter		136
Skattemyndigheter		124
Utsökningsmyndigheter		102
Miljömyndigheter		99
Utbildningsmyndigheter		99
Kommunikationsmyndigheter		68
Jord- och skogsbruksmyndigheter		66
Utlänningsmyndigheter		65
Åklagasmyndigheter		54
Intressebevakningsmyndigheter		52
Militära myndigheter		45
Tullmyndigheter		40
De högsta statsorganen		32
Kyrkliga myndigheter		26
Offentliga rådsbiträden		26
Övriga övervakande		175
Enskilda som inte övervakas		7

Egna initiativ 52

Militära myndigheter		10
Hälsovårdsmyndigheter		8
Polismyndigheter		6
Socialmyndigheter		6
– socialvård	2	
– socialförsäkring	4	
Domstolar		5
– allmänna domstolar	4	
– förvaltningsdomstolar	1	
Fångvårdsmyndigheter		5
Utsökningsmyndigheter		3
Utbildningsmyndigheter		2
Jord- och skogsbruksmyndigheter		1
Tullmyndigheter		1
Miljömyndigheter		1
Övriga övervakande		4

Avgjorda ärenden sammanlagt 3 581

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN ÅR 2006

Klagomål

3 529

Ätgärden som föranlett åtgärder (sammanlagt 534)

– anmärkning	28
– meddelande	440
– framställning	12
– rättelse under behandlingstiden	54

Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom (sammanlagt 2 126)

– inget felaktigt förfarande konstaterades	607
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	1 519

Klagomålet prövades inte, eftersom (sammanlagt 869)

– det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet	94
– det var anhängigt hos en behörig myndighet eller eftersom möjligheten att söka ändring	461
– det inte hade individualiserats	114
– det överfördes till justitiekanslern	18
– det överfördes till riksåklagaren	5
– det överfördes till någon annan myndighet	24
– över 5 år hade förflutit från händelsen	43
– det föreföll på någon annan grund	110

Egna initiativ

52

– åtal	–
– anmärkning	9
– meddelande	12
– framställning	13
– rättelse under behandlingstiden	3
– inget lagstridigt eller felaktigt förfarande konstaterades	7
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	7
– det föreföll på någon annan grund	1

BILAGA 5

INSPEKTIONER

Domstolar

Björneborgs tingsrätt (teletvångsmedel)
Jyväskylä tingsrätt (teletvångsmedel)
S:t Michels tingsrätt (teletvångsmedel)

Åklagarväsendet

Riksåklagarämbetet
Åklagarämbetet i Björneborgs härad
Åklagarämbetet i Jyväskylä härad
Åklagaravdelningen vid
S:t Michels häradsåmbete

Polisförvaltningen

Centralkriminalpolisen
Inrikesministeriets polisavdelning
Polisens datacentral
Polisavdelningen vid Södra Finlands länsstyrelse
Polisavdelningen vid Östra Finlands länsstyrelse
Polisinrättningen i Björneborgs härad
Polisinrättningen i Jyväskylä härad
Rörliga polisen, enheten i Björneborg
Skyddspolisen
Tillsynsenheten för säkerhetsbranchen
vid inrikesministeriet

Fångvården

Helsingfors öppna fängelse
Sjukhus för fångar
Tavastehus fängelse
Vanda fängelse
Vilppula fängelse

Utsökningsväsendet

Konkursombudsmannens byrå
Utsökningsenheten vid justitieministeriets
justitieförvaltningsavdelning

Försvarmakten och gränsbevakningsväsendet

Flygstaben
Förvarshögskolan
Gardesjägerregementet
Gränsjägarkompaniet vid Lapplands
gränsbevakningssektion
Helsingfors Luftvärnsregemente
Jägarbrigaden
Luftvärnsskolan
Savolax Brigad
Staben för gränsbevakningen

Utlänningsförvaltningen

Krämertsskogs mottagningscentral,
förvarsenheten
Polisinrättningen i Åbo härad
(utlänningsärenden)
Utlänningsverket
Åbos mottagningscentral

Socialvården

Botby åldringshem och servicehus
Gustafsgårds åldringscentrum
Helsingfors stads åldringsvård
Kajanalands specialomsortsdistrikt,
Kuusanmäki servicecentral
Kehäkukkakoti servicecentral för
utvecklingsstörda
Mariehamns socialbyrå (barnvård)
Servicecentralen för utvecklingsstörda,
RK-bostäder/Skruvängsvägen
Tallbackens mödra- och skyddshem
samt barnhem
Vaalijala rehabiliteringscenter
Villa Lyhde Oy som är ett center för
demenssjuka patienter
Åldringshemmet Metsonkoti

Hälso- och sjukvård

Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt,
Halikko sjukhus
Grelsby sjukhus
Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt,
Visala sjukhus

Intressebevakning

Esbo stads intressebevakningsbyrå
Magistraten i Esbo, enheten för
förmyndarverksamhet

Socialförsäkringen

Folkpensionsanstalten/byrån i Mariehamn
Kommunernas pensionsförsäkring
Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt
Ömsesidiga pensionsförsäkringsbolaget Etera

Arbetskraften och utkomstsskyddet för arbetslösa

Helsingfors arbetskraftsbyrå
Nylands TE-central

Unervisningssektorn

Studentexamensnämnden
Utbildningsstyrelsen

Övriga inspektionsobjekt

Delegationen för språkårenden
Esbo stifts domkapitel
Justitieministeriet, förvaltningsenheten
(ansvarsområdet för språkårenden)
Kommunikationsverket
Kyrkostyrelsen
Nödcentralsverket, nödcentralsenheten
Satakunta nödcentral
Ålands landskapsregering,
social- och miljöavdelningen

BILAGA 6

PERSONALEN VID RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI ÅR 2006

Kanslichef, tf

Mäkinen, Pirkko, JuK, VH (till 31.1)
Pajuoja, Jussi, JD (från 1.2)

Referendarieråd

Kuopus, Jorma, JD, VH
Kallio, Eero, JuK, VH
Marttunen, Raino, JuK, VH
Haapkylä, Lea, JuK, VH
Länsisyrjä, Riitta, JuK, VH

Äldre justitieombudsmannasekreterare

Åström, Henrik, JuK, VH
(deltidspension från 1.9.2002)
Ojala, Harri, JuK, VH
Haapamäki, Juha, JuK, VH (tjänstledig till 31.1)
Hännikäinen, Erkki, JuK
Tamminen, Mirja, JuK, VH
Tanttinen-Laakkonen, Kaija, JuK
Linnakangas, Aila, JuK, PK
Aantaa, Tuula, JuK, VH
Kurki-Suonio, Kirsti, JD (tjänstledig från 1.9)
Stoor, Håkan, JL, VH

Äldre justitieombudsmannasekreterare, tf

Lindström, Ulla-Maija, JuK (från 1.9)

Justitieombudsmannasekreterare

Muukkonen, Kari, JuK, VH
Lindström, Ulla-Maija, JuK
Toivola, Jouni, JuK
Pölönen, Pasi, JD, VH
Verronen, Minna, JuK, VH
Pirjola, Jari, JL, FM
Rita, Anu, JuK, VH

Niemelä, Juha, JuK, VH
Eteläpää, Mikko, JuK, VH
Suhonen, Lisa, JuK, VH
Sarja, Mikko, JL, VH
Arjola-Sarja, Terhi, JuK, VH
Äijälä-Roudasmaa, Pirkko, JuK, VH
Holman, Kristian, AVM

Justitieombudsmannasekreterare, tf

Räty, Ismo, JuK, VH (till 30.6)
Nieminen, Liisa, JD, PM (från 8.5)
Kumpula, Anne, JL, VH (från 1.10)

Rådgivande jurister

Wirta, Pia, JuK, VH
(tjänstledig till 30.9 och från 30.10)
Rouhiainen, Petri, JuK, VH (tjänstledig)

Rådgivande jurister, tf

Punkka, Saara, JuK, VH (till 12.5)
Romakkaniemi, Jaana, JuK, VH
Aumala, Petteri, JuK, VH (från 1.6)

Informatör

Helkama, Ilta, FK

Inspektörer

Huttunen, Kari
Laakso, Reima (från 1.5)

Infpektör, tf

Heikkonen, Timo (till 30.4)

Notarier

Kerrman, Raili, VN
Rahko, Helena, FN (tjänstledig från 27.10)
Koskineniemi, Taru, FN
Tuominen, Eeva-Maria, VN
(tjänstledig 1.2–30.11)

Byråsekreterare

Helin, Leena
Raahenmaa, Arja
Salminen, Virpi
Keinänen, Kristiina
Salminen, Sirpa

Notarie, tf

Suutarinen, Pirkko, VN
Nurminen, Marja, VN (från 1.11)

Byråsekreterare, tf

Kaukolinna, Mikko

Arkivarie

Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Arkivarie, tf

Kaukolinna, Mikko (16.2–31.3)

Registrator

Kataja, Helena

Biträdande registrator

Karhu, Päivi

Avdelningssekreterare

Ahola, Päivi
Kivioja, Leena (tjänstledig från 1.11)
Stern, Mervi
Forsell, Anu

Avdelningssekreterare, tf

Salminen, Virpi (från 1.11)

SAKREGISTER

ACCISS

- tullens omhändertagande av alkohol-
drycker som beställts via internet 140

AKTSAMHET

- fel i ett meddelande om ett domslut 91
- aktsamhet vid hanteringen av
en e-postmeddelanden 92
- oaktsamhet och dröjsmål vid
verkställigheten av försäkringsdom-
stolens återförvisningsbeslut 182

ALKOHOL

- tullens omhändertagande av alkohol-
drycker som beställts via internet 140

ANVISNINGAR

- lagstridiga anvisningar om färdtjänst
för gravt handikappade personer 150

ARBETARSKYDD

- preskription av åtalsrätten för
ett arbetarskyddsbrott 103

ARBETSKRAFTSFÖRVALTNING

- motivering av ett arbetskrafts-
politiskt utlåtande 189
- motivering av ett startpenningsbeslut 189
- utarbetande och arkivering
av en jobbsökarplan 189
- samtalsavgifterna för arbetskraftsförvalt-
ningens avgiftsbelagda telefonservice 189

ARBETSLÖSHETSKASSA

- kvittning av överbetald arbetslöshets-
dagpenning 189
- motivering av en arbetslöshetskassas beslut 189
- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende
gällande arbetslöshetsförmåner 189
- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende
gällande arbetslöshetsdagpenning 189, 190

ARBETSOFÖRMÅGA

- bedömning av en handikappad
persons arbetsförmåga 206

AVVISNING

- polisens agerande vid skötseln
av sina tjänsteuppgifter 141
- avvisning av ett barn som hade
rätt att få finskt medborgarskap 142
- avvisning av en grupp georgier samt
myndigheternas informationsförmedling 142

BANDUPPTAGNING

- misslyckad bandupptagning vid
en tingsrätts sammanträde 91

BARN

- verkställighet av ett beslut om återläm-
nande av ett barn till vårdnadshavaren 132
- avvisning av ett barn som hade
rätt att få finskt medborgarskap 142
- dröjsmål vid förberedandet av
en utredning angående vårdnad
om barn och umgängesrätt 173
- övervakning av barnets rätt
till grundläggande utbildning 173
- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende
gällande återlämnande av barn 174
- objektivitet vid genomförandet av
en utredning angående vårdnad om
barn och umgängesrätt 175
- begränsning av kontakterna mellan ett
omhändertaget barn och barnets föräldrar 175

BARNSKYDD

- motivering av ett beslut om
begränsning av kontakterna 172
- beslut om begränsning av kontakterna 172
- begränsning av kontakterna för
ett barn som vårdas utom hemmet 172
- val av plats för vård utom hemmet
för omhändertagna barn 172

- dröjsmål vid behandlingen av ärenden gällande omhändertagande 172
- ombesörjande av regelbundna terapi-sessioner för ett omhändertaget barn 173
- övervakning av barnets rätt till grundläggande utbildning 173
- brott mot tystnadsplikten 173
- rätten att få en informations-begäran behandlad 174
- rätten att få ett beslut om umgängesrätt 175

BEHANDLINGSTID

- dröjsmål vid behandlingen av utkomststödsansökningar 145
- dröjsmål vid rättelse av utkomststödsbeslut 146
- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende vid Patiensförsäkringscentralen 162
- behandlingstider för klagomål vid länsstyrelsen 168
- dröjsmål vid behandlingen av ärenden gällande omhändertagande 172
- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende gällande återlämnande av barn 174
- behandlingstiden för ett besvärssärende vid försäkringsdomstolen 182
- oaktsamhet och dröjsmål vid verkställigheten av försäkringsdomstolens återförvisningsbeslut 182
- dröjsmål vid behandlingen av ett pensionsbesvärssärende vid besvär-nämnden för arbetspensionsärenden 182
- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende gällande bosättningsbaserad social trygghet vid Folkpensionsanstalten 183
- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om specialersättning för ett kliniskt närings-preparat vid Folkpensionsanstalten 183
- tillgodoseendet av den språkliga jämligheten vid hovrätten 202

BEHÖRIGHET

- magistratens befogenheter att förordna en intressebevakare 208
- avbrytande av återbäringen av fordonskatt (dieselskatt)

BELÄGGANDE MED FÄNGSEL

- användning av handklovar på en fange i en vård-situation 119

BESKATTNING

- korrigering av ett sakfel i skatterättelsenämndens beslut 205
- dröjsmål vid registrering och behandlingen av skattebesvär 206
- anvisningar gällande besvärssförbud 206
- kvittning av skatteåterbäring 206

BESLAG

- beslag av skjutvapen med stöd av jaktlagen 110
- upprättande av protokoll över beslag 110
- utfärdande av intyg över beslag 110
- hävning av beslag eller anhållan om för-längning av fristen för väckande av åtal 110

BEVÄRING

- påverkande av militärläkares avgöranden 135
- genomförande av förundersökning inom försvarsmakten 136
- se även försvarsmakten

BILSKATTE

- fastställande av skatteprocentsatser för olika bilmodeller 139
- fastställande av modellseriebaserade skatteprocentsatser för bilar 139
- dröjsmål vid behandlingen av besvär och rättelseyrkanden gällande bilbeskattningen 139

BOSTADSKORT

- informationen på en fånges bostadskort 121
- tillförlitligheten av de anteckningar som gjorts på en fånges bostadskort 121

BROTTSANMÄLAN

- dröjsmål vid registreringen av en brottsanmälan 101, 103

CENTRALEKRIMINALPOLISEN

- iakttagande av offentlighetslagens tidsfrister 97

DAGVÅRD

- dröjsmål vid ordnandet av en dagvårdsplats 155

DATASYSTEM

- problem med utsköknings-datasystem 129

- tillgodoseende av de språkliga rättigheter-
na vid ibruktageandet av ett datasystem 130
- dröjsmål med redovisning av utmätta
underhållsbidragsfordringar 130

DELGIVNING

- språket vid delgivning av en stämning 92
- bristande förutsättningar för
mellanhandsdelgivning 92

DISCIPLIN

- framställning om upphävande av
en fånges disciplinstraff 115
- beslut i ett disciplinärt ärende
som gäller en fånge 121

DOMSTOL

- lagstridig teleavlyssning vid utredning
av ett allvarligt dopningsbrott 74
- felaktigheter vid användningen
av telefångsmedel på Åland 75
- utplånande av en överflödig teleavlyssnings-
upptagning under en pågående rättgång 76
- dröjsmål vid domstolsbehandlingen 90
- en domares uppträdande 91, 92
- fel i ett meddelande om ett domslut 91
- meddelande av anvisningar om sökande
av ändring till målsäganden 91
- förfarandet vid byte av en jävig
tingsdomare mot en ojävig 91
- förseende av den förlorande parten med
en giroblankett för betalning av rättegångs-
kostnader i ett tvistemål där staten är part 91
- misslyckad bandupptagning vid
en tingsrätts sammanträde 91
- bristande förutsättningar för
mellanhandsdelgivning 92
- ett offentligt rättsbiträdes skyldighet att
dra försorg om sin huvudmans rättsskydd
vid domstolens huvudförhandling 92
- behandling av en begäran om ett avgörande
angående rättshjälp vid tingsrätten 92
- försummelse av att avdra
håktningstiden i domen 92
- överföring av ett ärende till
en annan tingsdomare 93
- stämningsansökans offentlighet vid
muntlig förberedelse i brottmål 94
- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende
gällande återlämnande av barn 174

- tillgodoseendet av den språkliga
jämlikheten vid hovrätten 202

DRÖJSMÅL

- dröjsmål vid domstolsbehandlingen 90
- dröjsmål vid registreringen
av en brottsanmälan 101, 103
- dröjsmål vid avbrytandet
av en förundersökning 102
- dröjsmål vid straffprocessen 103
- dröjsmål vid förundersökningen 103
- dröjsmål vid sändandet av ett förunder-
sökningsskott till åklagaren 104
- dröjsmål vid underrättandet om att
brottsmisstankarna har avskrivits 104
- dröjsmål vid avgörandet av ansökningar
om skjutvapensstillstånd 104
- dröjsmål vid utdelningen av fångars post 123
- dröjsmål vid registreringen
av utsökningsansökningar 130
- dröjsmål med redovisning av utmätta
underhållsbidragsfordringar 130
- dröjsmål vid besvarandet av brev 131
- fastställande av skatteprocentsatser
för olika bilmodeller 139
- dröjsmål vid behandlingen av besvär och
rättelseyrkanden gällande bilbeskattningen 139
- dröjsmål vid behandlingen av
ett medborgarskapsärende 141
- dröjsmål vid behandlingen
av utkomststödsansökningar 145
- dröjsmål vid rättelse av utkomststödsbeslut 146
- dröjsmål vid verkställigheten av förvalt-
ningsdomstolens utkomststödsbeslut 147
- dröjsmål vid behandlingen av
en ansökan om färdtjänst 152
- dröjsmål vid utfärdandet av ett överklag-
bart beslut med anledning av en ansökan
om stöd för närståendevård 153
- dröjsmål vid ordnandet av en dagvårdsplats 155
- dröjsmål vid upprättandet av dokument
angående utredning av dödsorsaken 162
- länsstyrelsens behandlingstid för en
ansökan om tillstånd för tillhandahållande
av privata hälso- och sjukvårdstjänster 162
- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende
vid Patientförsäkringscentralen 162
- dröjsmål vid behandlingen av ärenden
gällande omhändertagande 172

- dröjsmål vid förberedandet av en utredning angående vårdnad om barn och umgängesrätt	173
- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende gällande återlämnande av barn	174
- dröjsmål vid inhämtandet av tilläggsutredning för behandlingen av en sjukdagpenningsansökan vid Folkpensionsanstalten	183
- iakttagande av tidsfristerna för överföring av besvär	186
- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende gällande arbetslöshetsförmåner	189
- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende gällande arbetslöshetsdagpenning	189, 190
- dröjsmål vid behandlingen av en dokumentbegäran	193, 223
- dröjsmål vid registreringen och behandlingen av skattebesvär	206
- dröjsmål vid återkrav av miljöstödet	219
- dröjsmål vid behandlingen av besvär vid en TE-central	220
- dröjsmål vid behandlingen av en finansieringsansökan	221

ELEKTRONISK KOMMUNIKATION

- myndigheternas skyldighet att meddela om mottagandet av elektroniska dokument	193
---	-----

ENSKILD VÄG

- anläggande av en friluftsled på en enskild väg utan tillstånd	216
---	-----

ENSKILT SAMTAL

- genomförande och protokollföring av tullkontroller	140
--	-----

E-POST

- aktsamhet vid hanteringen av e-postmeddelanden	92
--	----

EU-RÄTTEN

- fastställande av skatteprocentsatser för olika bilmodeller	139
- fastställande av modellseriebaserade skatteprocentsatser för bilar	139
- tillämpning av en EG-förordning och EG-domstolens rättspraxis vid försäkringsdomstolen	184

- styrning av arbetet vid Folkpensionsanstaltens byråer genom förmånsanvisningar gällande tillämpningen av en EG-förordning och EG-domstolens praxis	184
- avbrytande av återbäringen av fordonsskatt (dieselskatt)	208

FAMILJEBESÖK

- beviljande av familjebesök	116
- motivering av beslut om att familjebesök förvägras	116
- kriterierna för en nära anhörig	117
- förvägrande av familjebesök på basis av ett äktenskap som ingåtts under fångenskapen	117
- förtrogenhet med fången innan familjebesök beviljas	117
- förvägrande av familjebesök på basis av karaktären av det brott fången begått	118
- beslutsprövningen vid beviljandet av permissioner och familjebesök	118
- förvägrande av familjebesök på basis av fångens uppträdande	118
- motivering av beslut om att familjebesök förvägras	118
- fastställande av schablonmässiga tidsfrister för när en anhållan om familjebesök kan tas till behandling och familjebesök tillåtas	118

FASTIGHETSÄRENDE

- magistratens tillstånd till ett fastighetsköp	180
---	-----

FINANSMINISTERIET

- avbrytande av återbäringen av fordonsskatt (dieselskatt)	208
--	-----

FISKE

- en fiskeövervakares skötsel av en offentlig uppgift	219
---	-----

FOLKPENSIONSANSTALTEN

- socialmyndigheternas rätt till information	155
- fraktering mottagen av en generaldirektör	181
- iakttagande av serviceprincipen	181
- förmedling av information om möjligheterna till rehabilitering	182
- behovet av justering av pensioner	182

- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende gällande tillämpningen av bestämmelserna om bosättningsbaserad social trygghet 183
- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om specialersättning för ett kliniskt näringspreparat 183
- dröjsmål vid inhämtandet av tilläggsutredning för behandlingen av en sjukdagpenningansökan 183
- motivering av positiva pensionsbeslut 183
- motivering av ett beslut om rehabilitering 183
- styrning av arbetet vid Folkpensionsanstaltens byråer genom förmånsanvisningar gällande tillämpningen av en EG-förordning och EG-domstolens praxis 184
- iakttagande av tidsfristerna för överföring av besvär 186
- behandling av besvär angående arbetsmarknadsstöd 189
- avgiftsbelagd telefonservice 226

FORDON

- flyttning av ett fordon utan ägarend vetskap 195

FORDONSFÖRVALTNINGSCENTRALEN

- avbrytande av återbäringen av fordonsskatt (dieselskatt) 208

FORDONSSKATT

- avbrytande av återbäringen av fordonsskatt (dieselskatt) 208
- rättsskyddsproblem i samband med fordonsbeskattningen 212

FRIHETSBERÖVANDE

- försummelse av att avdra häktningstiden i domen 92
- överskridande av den maximala häktningstiden 105
- bristfällig utredning av grunderna för häktning 106
- förutsättningarna för att ta en person i förvar med stöd av polislagen 107
- registrering av de konkreta grunderna för frihetsberövandet 107
- grunderna för gripande 107
- frihetsberövande med anledning av efterlysning 107

- observation av hälsotillståndet hos anhållna 108
- frihetsberövade måltider 108

FÅNGVÅRDEN

- framställning om upphävande av en fånges disciplinstraff 115
- beviljande av familjebesök 116
- motivering av beslut om att familjebesök förvägras 116
- kriterierna för en nära anhörig 117
- förvägrande av familjebesök på basis av ett äktenskap som ingåtts under fångenskapen 117
- förtrogenhet med fången innan familjebesök beviljas 117
- förvägrande av familjebesök på basis av karaktären av det brott fången begått 118
- beslutsprövningen vid beviljandet av permissioner och familjebesök 118
- förvägrande av familjebesök på basis av fångens uppträdande 118
- motivering av beslut om att familjebesök förvägras 118
- fastställande av schablonmässiga tidsfrister för när en anhållan om familjebesök kan tas till behandling och familjebesök tillåtas 118
- besök av en advokat 119
- byte av läkemedel utan hörande av fången 119
- lämnande av uppgifter om en fånges hälsotillstånd på en ärendeblankett 119
- användning av handklovar på en fånge i en vårdssituation 119
- underrättelse om en fånges insjuknande 119
- motivering av ett beslut om isolering av en fånge 120
- motivering av ett beslut om återkallelse av en fånges placering i en öppen anstalt 120
- öppnande av ett brev från en fånges advokat 120
- hemlighållande av dokument gällande en fånge 120
- informationen på en fånges bostadskort 121
- tillförlitligheten av de anteckningar som gjorts på en fånges bostadskort 121
- behandling av en fånges anhållan om permission 121
- beslut i ett disciplinärt ärende som gäller en fånge 121
- permission utanför de nordiska länderna 122

- ersättning för en fånges resekostnader	122	- genomförande av förundersökning inom försvarsmakten	136
- fängelsernas ärendelblankett	122	- bristfälliga reglering av försvarsmaktens polisuppgifter	137
- dröjsmål vid utdelningen av fångars post	123	se även beväring	
- förhållande av en fånges post	123	FÖRSÄKRINGSBOLAG	
- en fånges rätt till ekonomiska förbindelser	123	- besvarande av förfrågningar	182
- öppnande och läsning av en fånges brev	123	- behandlingen av ett trafikförsäkringsärende	182
- fångens yttrandefrihet	123	- motivering av ett beslut om olycksfallsersättning	183
- en fånges deltagande i ett inträdesprov	124	FÖRSÄKRINGSDOMSTOLEN	
- en fånges möjligheter att tvätta händerna under isolering	124	- behandlingstiden för ett besvärssärende	182
- användning av en vattenstråle i samband med ett besök i en fånges cell	124	- tillämpning av en EG-förordning och EG-domstolens rättspraxis	184
- begränsning av fångens rätt att byta och ta emot egendom som förvaras i fängelset	125	- motivering av ett beslut gällande muntlig förhandling	185
- förbud mot användning och innehav av en Marimekkotroja i fängelset	125	- motivering av ett beslut	189
- förbud mot innehav av rättegångshandlingar i fängelset	126	FÖRUNDERSÖKNING	
- ordnande av andlig verksamhet för fångar	126	- dröjsmål vid avbrytandet av en förundersökning	102
- ansvaret för bevakningen under en paus vid fångtransporten	127	- dröjsmål vid straffprocessen	103
FÄRDTJÄNST		- dröjsmål vid registreringen av en brottsanmälan och vid förundersökningen	103
- lagstridiga anvisningar om färdtjänst för gravt handikappade personer	150	- dröjsmål vid sändandet av ett förundersökningsprotokoll till åklagaren	104
- klientavgifter för färdtjänst	151	- inledande av förundersökning	104
- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om färdtjänst	152	- motivering av ett beslut om att förundersökning inte genomförs	105
- rådgivning gällande färdtjänst för långvårdspatienter	162	- avslutande av förundersökning	105
FÖRHÖR		- språket för avfattande av motiveringen till ett förundersökningsbeslut	105
- förhör av en minderårig misstänkt utan vittne	110	- registrering av omhändertagen egendom	110
- förundersökningens standard	110	- förundersökningens standard	110
- den brottsmisstänktes ställning vid förundersökningsförhör	110	- den brottsmisstänktes ställning vid förundersökningsförhör	110
- förhörsvittnens opartiskhet	111	- förhörsvittnens opartiskhet	111
- genomförande av förundersökning inom försvarsmakten	136	- en undersökningsledares jäv	111
FÖRSAMLINGSTIDNING		- genomförande av förundersökning inom försvarsmakten	136
- utdelning av religiösa tidningar till personer som inte hör till församlingen	227	- bristfällig reglering av försvarsmaktens polisuppgifter	137
FÖRSVARSMAKTEN		FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN	
- påverkande av militärläkares avgöranden	135	- dröjsmål vid verkställigheten av förvaltningsdomstolens utkomststödsbeslut	147

FÖRVALTNINGSFÖRFARANDE

- Folkpensionsanstaltens avgiftsbelagda telefonservice 226

GOD FÖRVALTNING

- dröjsmål vid besvarandet av brev 131
- besvarande av förfrågningar 131
- motivering av ett beslut om utkomststöd 149
- dröjsmål vid behandlingen av en dokumentbegäran 193, 223
- anvisningar gällande besvärslöslöshet 206

GOD VÅRD

- patientens rätt till god smärtlindring 159
- diagnosticering av canceråterfall 159
- ombesörjande av patientens fortsatta vård efter utskrivningen från sjukhuset 159
- utarbetande av en vårdplan 160
- vården av en tuberkulospatient 164

GRIPANDE

- förutsättningarna för att ta en person i förvar med stöd av polislagen 107
- registrering av de konkreta grunderna för frihetsberövandet 107
- grunderna för gripande 107
- frihetsberövande med anledning av efterlysning 107

**GRUNDLÄGGANDE
FRI- OCH RÄTTIGHETER**

- se Övervakning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (kapitel 3.1) 35

GRUNDLÄGGANDE UTBILDNING

- övervakning av barnets rätt till grundläggande utbildning 173

GRÄNSBEVAKNINGSSEKTION

- avvisning av en grupp georgier samt myndigheternas informationsförmedling 142

HANDIKAPP

- bedömning av en handikappad persons arbetsförmåga 206

HANDIKAPPSERVICE

- utlämnande av uppgifter om handikappserviceklienter 150
- lagstridiga anvisningar om färdtjänst för gravt handikappade personer 150
- klientavgifter för färdtjänst 151
- klientavgifter för tolktjänst 150
- serviceavgifter för hemvård 151
- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om färdtjänst 152
- serviceboende i form av hemservice 152
- motivering av beslut om handikappservice 152
- rådgivning gällande färdtjänst för långvårdspatienter 162

HANDLING

- rätten att överklaga en dokumentbegäran 92
- stämningsansökans offentlighet vid muntlig förberedelse i brottmål 94
- iakttagande av offentlighetslagens tidsfrister 97
- hemlighållande av dokument gällande en fånge 120
- förbud mot innehav av rättegångshandlingar i fängelset 126
- myndigheternas skyldighet att meddela om mottagandet av elektroniska dokument 193
- dröjsmål vid behandlingen av en dokumentbegäran 193, 223
- behandlingen av en dokumentbegäran vid studentexamensnämnden 199
- se även offentlighet

HEMSERVICE

- serviceboende i form av hemservice 152

HEMVÅRD

- serviceavgifter för hemvård 151

HITAS-BOSTAD

- objektiviteten vid fastställandet av maximipriserna för hitas-bostäder 196

HUSRANNSAKAN

- uppfyllande av villkoren för husrannsakn och säkerhetsvisitation 108, 109
- utförande av husrannsakn 109
- rätten att närvara vid husrannsakn 109

HUVUDSTABEN

- skriftväxlingsspråket

201

HÄKTNING

- överskridande av den maximala häktningstiden
- bristfällig utredning av grunderna för häktning
- observation av hälsotillståndet hos anhållna

105

106

108

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

- byte av läkemedel utan hörande av fången
- lämnande av uppgifter om en fånges hälsotillstånd på en ärendeblankett
- användning av handklovar på en fånge i en vårdssituation
- underrättelse om en fånges insjuknande
- bedömning av en äldre persons vårdbehov vid beslutsfattandet angående dennes vård och placering
- ordnande av tandvård
- utfärdande av läkarintyg för körkort
- tillhandahållande av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering
- patientens rätt till god smärtlindring
- diagnostisering av canceråterfall
- ombesörjande av patientens fortsatta vård efter utskrivningen från sjukhuset
- utarbetande av en vårdplan
- patientens rätt till information
- patientens självbestämmanderätt
- patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter
- dröjsmål vid upprättandet av dokument angående utredning av dödsorsaken
- länsstyrelsens behandlingstid för en ansökan om tillstånd för tillhandahållande av privata hälso- och sjukvårdstjänster
- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende vid Patientförsäkringscentralen
- skyldigheten att handleda den som begär uppgifter ur en patientjournal
- rådgivning gällande färdtjänst för långvårdspatienter
- information om skolhälsovårdstjänsternas organisering
- rådgivning i ett ärende gällande en betalningsförbindelse

119

119

119

119

154

158

158

159

159

159

159

160

160

160

160

160

162

162

162

162

162

162

162

162

162

162

162

162

162

162

- tillgodoseende av patientens språkliga rättigheter
- anlitande av rättegångsombud vid svenskspråkig behandling av patientskadenämnden
- samtycke till medicinsk forskning
- vården av en tuberkulospatient
- intagning för psykiatrisk sjukhusvård
- fastspänning av en patient
- ett läkemedelsföretags traktering vid ett hälsovårdsseminarium
- behandlingstider för klagomål vid länsstyrelsen
- hemlighållande av uppgifter om hälsotillståndet hos en person som står under intressebevakning

163

163

163

164

166

167

168

168

168

168

180

HÖRANDE

- byte av läkemedel utan hörande av fången
- verkställighet av utmätning före utgången av den betalningstid som reserverats för gäldenären i betalningsuppsättningen
- sekretess för hälsouppgifter
- flyttning av ett fordon utan ägarens vetskap

119

131

180

195

INDRIVNING

- dröjsmål med redovisning av utmätta underhållsbidragsfordringar
- beslut om avstående från indrivning av en regressfordran gällande underhållsbidrag se även återkrav

130

155

INFORMATION

- avvisning av en grupp georgier samt myndigheternas informationsförmedling
- information om skolhälsovårdstjänsternas organisering
- förmedling av information om möjligheterna till rehabilitering
- information om invånarnas påverkningsmöjligheter

142

162

182

215

INFORMATION, RÄTT TILL

- socialmyndigheternas rätt till information
- patientens rätt till information
- patientens självbestämmanderätt
- intagning för psykiatrisk sjukhusvård

155

160

160

166

INNEHAV

- begränsning av fångens rätt att byta och ta emot egendom som förvaras i fängelset 125
- förbud mot användning och innehav av en Marimekkotroja i fängelset 125
- förbud mot innehav av rättegångshandlingar i fängelset 126

INTRESSEBEVAKNING

- jäv för en allmän intressebevakare 178
- magistratens befogenheter att förordna en intressebevakare 178
- framförande av förhandsuppfattningar angående ett ärende i en tidningsintervju 179
- magistratens tillstånd till ett fastighetsköp 180
- hemlighållande av uppgifter om hälsoförhållanden hos en person som står under intressebevakning 180

ISOLERING

- motivering av ett beslut om isolering av en fånge 120
- en fånges möjligheter att tvätta händerna under isolering 124

JAKT

- beslag av skjutvapen med stöd av jaktlagen 110

JUSTITIEMINISTERIET

- problem med utsköknings datsystem 129

JÄMLIKHET

- beviljande av familjebesök 116
- motivering av beslut om att familjebesök förvägras 116
- permission utanför de nordiska länderna 122
- ersättning för en fånges resekostnader 122
- tillgodoseende av de språkliga rättigheterna vid ibruktagandet av ett datsystem 130
- jämlik behandling av utskökningsgäldenärer 132
- fastställande av modellseriebaserade skatteprocentsatser för bilar 139
- klientavgifter för färdtjänst 151
- motstridighet mellan kommunala anvisningar och lagstiftningen om missbrukarvård 155
- en TE-centrals beslut om gropförhöjningar 189
- objektiviteten vid fastställandet av maximipriserna för hitas-bostäder 196

- tillgodoseendet av den språkliga jämlikheten vid hovrätten 202
- bedömning av en handikappad persons arbetsförmåga 206
- bevilja taxitillstånd utan att utlysa dem 223
- framkomligheten för rörelsehindrade på järnvägsstationen 223

JÄRNVÄG

- framkomligheten för rörelsehindrade på järnvägsstationen 223

JÄV

- förfarandet vid byte av en jävig tingsdomare mot en ojävig 91
- en undersökningsledares jäv 111
- jäv för en allmän intressebevakare 178

KLIENTAVGIFT

- klientavgifter för färdtjänst 151
- klientavgifter för tolktjänst 151
- serviceavgifter för hemvård 151

KOMMUNÄRENDEN

- arrangerande av lagstadgad ledighet för en närstående vårdare 152
- motstridighet mellan kommunala anvisningar och lagstiftningen om missbrukarvård 155
- beslut om avstående från indrivning av en regressfordran gällande underhållsbidrag 155
- information om skolhälsovårdstjänsternas organisering 162
- innehållet i kommunala organs protokoll 192, 193
- myndigheternas skyldighet att meddela om mottagandet av elektroniska dokument 193
- dröjsmål vid behandlingen av en dokumentbegäran 193, 223
- objektiviteten vid fastställandet av maximipriserna för hitas-bostäder 196
- information om invånarnas påverkningsmöjligheter 215
- dröjsmål vid återkrav av miljöstöd 219

KUNDBETJÄNING

- tillgodoseende av patientens språkliga rättigheter 163

KVITTNING

- kvittning av överbetald arbetslöshetsdagpenning 189
- kvittning av skatteåterbäring 206

LANTMÄTERIFÖRVALTNING

- prissättningen av Lantmäteriverkets telefonservice 219

LUFTFARTSVERKET

- dröjsmål vid behandlingen av en dokumentbegäran 223

LÄKARINTYG

- lämnande av uppgifter om en fånges hälsotillstånd på en ärendebblankett 119
- utfärdande av läkarintyg för körkort 158

LÄNSSTYRELSEN

- dröjsmål vid avgörandet av ansökningar om skjutvapentillstånd 104
- länsstyrelsens behandlingstid för en ansökan om tillstånd för tillhandahållande av privata hälso- och sjukvårdstjänster 162
- behandlingstider för klagomål vid länsstyrelsen 168
- bevilja taxitillstånd utan att utlysa dem 223

MAGISTRAT

- magistratens befogenheter att förordna en intressebevakare 178
- framförande av förhandsuppfattningar angående ett ärende i en tidningsintervju 179
- magistratens tillstånd till ett fastighetsköp 180
- hemlighållande av uppgifter om hälsotillståndet hos en person som står under intressebevakning 180

MAKTMEDEL

- användning av en vattenstråle i samband med ett besök i en fånges cell 124

MEDBORGARSKAP

- dröjsmål vid behandlingen av ett medborgarskapsärende 141
- avvisning av ett barn som hade rätt att få finskt medborgarskap 142

MEDICINSK FORSKNING

- samtycke till medicinsk forskning 163

MILITÄRSKADA

- behandling av ett ärende angående ersättning enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst 182

MILJÖ

- granskning av den massamängd som föreskrivits i tillståndsvillkoren för ett miljötillstånd 214
- tryggande av utomstående rörelsefrihet under rallytävlingar 215
- information om invånarnas påverkningsmöjligheter 215
- tillståndsplikt för motorbåtstävlingar 216
- anläggande av en friluftsled på en enskild väg utan tillstånd 216

MINDERÅRIG

- förhör av en minderårig misstänkt utan vittne 110

MISSBRUKARVÅRD

- motstridighet mellan kommunala anvisningar och lagstiftningen om missbrukarvård 155

MOTIVERING

- motivering av ett beslut om att förundersökning inte genomförs 105
- registrering av de konkreta grunderna för frihetsberövandet 107
- motivering av beslut om att familjebesök förvägras 118
- motivering av ett beslut om isolering av en fånge 120
- motivering av ett beslut om återkallelse av en fånges placering i en öppen anstalt 120
- motivering av ett beslut om utkomststöd 149
- motivering av beslut om handikappservice 152
- motivering av beslut om stöd för närståendevård 153
- motivering av ett beslut om begränsning av kontakterna 172
- motivering av ett beslut om olycksfallsersättning 183
- motivering av positiva pensionsbeslut 183

- motivering av ett beslut om rehabilitering
- motivering av ett beslut gällande muntlig förhandling vid försäkringsdomstolen
- motivering av försäkringsdomstolens beslut
- motivering av en arbetslöshetskassas beslut
- motivering av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande
- vilseledande motivering av ett beslut vid en TE-central

MÅLSÄGANDE

- meddelande av anvisningar om sökande av ändring till målsäganden

NÄRINGSFRIHET

- bevilja taxitillstånd utan att utlysa dem

NÄRSTÅENDEVÅRD

- arrangerande av lagstadgad ledighet för en närståendevårdare
- dröjsmål vid utfärdandet av ett överklagbart beslut med anledning av en ansökan om stöd för närståendevård
- motivering av beslut om stöd för närståendevård
- skyldigheten att utarbeta ett avtal om stöd för närståendevård

OFFENTLIGHET

- rätten att överklaga en dokumentbegäran
- stämningsansökans offentlighet vid muntlig förberedelse i brottmål
- iakttagande av offentlighetslagens tidsfrister
- dröjsmål vid behandlingen av en dokumentbegäran

OFFENTLIG RÄTTSBITRÄDE

- ett offentligt rättsbiträdes skyldighet att dra försorg om sin huvudmans rättsskydd vid domstolens huvudförhandling

se även rättshjälp

OFFENTLIG UPPGIFT

- en fiskeövervakares skötsel av en offentlig uppgift
- korrekt postutdelning

OLYCKSFALLSERSÄTTNING

- motivering av ett beslut om olycksfallsersättning

OMBUD

- besök av en advokat
- öppnande av ett brev från en fånges advokat

OMHÄNDERTAGANDE

- tullens omhändertagande av alkohol- drycker som beställts via internet
- val av plats för vård utom hemmet för omhändertagna barn
- dröjsmål vid behandlingen av ärenden gällande omhändertagande
- ombesörjande av regelbundna terapi- sessioner för ett omhändertaget barn
- rätten att få ett beslut om umgängesrätt

OPARTISKHET

- korrektheten i fråga om mottagandet av ett kulturpris
- förhörsvittnets opartiskhet
- ett läkemedelsföretags traktering vid ett hälsovårdsseminarium
- objektivitet vid genomförandet av en utredning angående vårdnad om barn och umgängesrätt
- framförande av förhandsuppfattningar angående ett ärende i en tidningsintervju

PARKERINGSÖVERVAKNING

- flyttning av ett fordon utan ägarens vetskap

PART

- förseende av den förlorande parten med en giroblankett för betalning av rättegångs- kostnader i ett tvistemål där staten är part
- avslutande av förundersökning
- rätten att få ett beslut om umgängesrätt

PATENT- COH REGISTERSTYRELSEN

- försummelse av övervakningen av en stiftelse

PATIENT

- byte av läkemedel utan hörande av fången

- lämnande av uppgifter om en fånges hälsotillstånd på en ärendelblankett	119
- utfärdande av sjukledighetsintyg	159
- patientens rätt till god smärtlindring	159
- diagnosticering av canceråterfall	159
- ombesörjande av patientens fortsatta vård efter utskrivningen från sjukhuset	159
- utarbetande av en vårdplan	160
- patientens rätt till information	160
- patientens självbestämmanderätt	160
- patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter	160
- skyldigheten att handleda den som begär uppgifter ur en patientjournal	162
- rådgivning gällande färdtjänst för långvårdspatienter	162
- tillgodoseende av patientens språkliga rättigheter	163
- anlitande av rättegångsombud vid svenskspråkig behandling av patientskadeärenden	163
- vården av en tuberkulospatient	164
- intagning för psykiatrisk sjukhusvård	166
- fastspänning av en patient	167

PATIENTFÖRSÄKRINGSCENTRALEN

- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende	162
- anlitandet av rättegångsombud vid svenskspråkig behandling av patientskadeärenden	163

PATIENTJOURNAL

- patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter	160
- skyldigheten att handleda den som begär uppgifter ur en patientjournal	162
- vården av en tuberkulospatient	164
- intagning för psykiatrisk sjukhusvård	166

PENSION

- behovet av justering av pensioner	182
- dröjsmål vid behandlingen av ett pensionsbesvärssärende vid besvärsnämnden för arbetspensionsärenden	182
- motivering av positiva pensionsbeslut	183
- tillämpning av en EG-förordning och EG-domstolens rättspraxis vid försäkringsdomstolen	184

PERMISSION

- beslutsprövningen vid beviljandet av permissioner och familjebesök	116
- behandling av en fånges anhållan om permission	121
- permission utanför de nordiska länderna	122
- ersättning för en fånges resekostnader	122
- en fånges deltagande i ett inträdesprov	124

PERSONLIG FRIHET

- förutsättningarna för att ta en person i förvar med stöd av polislagen	107
--	-----

PERSONLIG INTEGRITET

- registrering av de konkreta grunderna för frihetsberövandet	107
- utlämnande av uppgifter om handikappserviceklienter	150
- fastspänning av en patient	167

POLISBROTT

- utredning av ett brott som en polisman misstänks för	112, 113
--	----------

POLISEN

- felaktigheter vid användningen av teletvångsmedel på Åland	75
- utplånande av en överflödig teleavlyssningsupptagning under en pågående rättegång	76
- dröjsmål vid registreringen av en brottsanmälan	101, 103
- dröjsmål vid avbrytandet av en förundersökning	102
- preskription av åtalsrätten för ett arbetarskyddsbrott	103
- dröjsmål vid straffprocessen	103
- dröjsmål vid förundersökningen	104
- dröjsmål vid sändandet av ett förundersökningsprotokoll till åklagaren	104
- dröjsmål vid underrättandet om att brottsmisstankarna har avskrivits	104
- inledande av förundersökning	104
- motivering av ett beslut om att förundersökning inte genomförs	105
- innehållet i ett beslut om att förundersökningen avslutas	105
- avslutande av förundersökning	105

- språket för avfattande av motiveringen till ett förundersökningsbeslut	105		
- överskridande av den maximala häktningstiden	105		
- bristfällig utredning av grunderna för häktning	106		
- förutsättningarna för att ta en person i förvar med stöd av polislagen	107		
- registrering av de konkreta grunderna för frihetsberövandet	107		
- grunderna för gripande	107		
- frihetsberövande med anledning av efterlysning	107		
- observation av hälsotillståndet hos anhållna	108		
- frihetsberövades måltider	108		
- uppfyllande av villkoren för husrannsakan och säkerhetsvisitation	108, 109		
- utförande av husrannsakan	109		
- rätten att närvara vid husrannsakan	109		
- upprättande av protokoll över husrannsakan	109		
- beslag av skjutvapen med stöd av jaktlagen	110		
- upprättande av protokoll över beslag	110		
- registrering av omhändertagen egendom	110		
- utfärdande av intyg över beslag	110		
- hävning av beslag eller anhållan om förlängning av fristen för väckande av åtal	110		
- förhör av en minderårig misstänkt utan vittne	110		
- förundersökningens standard	110		
- den brottsmisstänktes ställning vid förundersökningsförhör	110		
- förhörsvittnets opartiskhet	111		
- en undersökningsledares jäv	111		
- utredning av ett brott som en polisman misstänks för	112, 113		
- prov för yrkeskörtillstånd ordnat av en privat taxiförening	113		
- ansvaret för bevakningen under en paus vid fängstransporten	127		
- bristfällig reglering av försvarsmaktens polisuppgifter	137		
- polisens agerande vid skötseln av sina tjänsteuppgifter	141		
- språkkunskapskraven för poliser	203		
		POST	
		- korrekt postutdelning	223
		PRESKRPTION	
		- preskription av åtalsrätten för ett arbetarskyddsbrott	103
		PROPORTIONALITETSPRINCIPEN	
		- frihetsberövande med anledning av efterlysning	107
		PROTOKOLL	
		- upprättande av protokoll över beslag	110
		- genomförande och protokollföring av tullkontroller	140
		- innehållet i kommunala organs protokoll	192, 193
		PSYKIATRISK SJUKHUSVÅRD	
		- intagning för psykiatrisk sjukhusvård	166
		- fastspänning av en patient	167
		RANNSAKNINGSFÄNGELSE	
		- försummelse av att avdra häktningstiden i domen	92
		REGISTERING	
		- förfarandet vid byte av en jävig tingsdomare mot en ojävig	91
		- dröjsmål vid registreringen av en brottsanmälan	101, 103
		- registrering av de konkreta grunderna för frihetsberövandet	107
		- registrering av omhändertagen egendom	110
		- dröjsmål vid registreringen av utsökningsansökningar	130
		- registrering av tvångsåtgärder vid ett servicecenter	157
		- dröjsmål vid registreringen och behandlingen av skattebesvär	206
		REHABILITERING	
		- tillhandahållande av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering	159
		- förmedling av information om möjligheterna till rehabilitering	182
		- motivering av ett beslut om rehabilitering	183

RELIGIONSFRIHET

- ordnande av andlig verksamhet för fångar 126
- utdelning av religiösa tidningar till personer som inte hör till församlingen 227

RIKSÅKLAGARÄMBETET

- iakttagande av offentlighetslagens tidsfrister 97

RÅDGIVNING

- anmälan om en anteckning i kreditupplysningsregistret till gäldenären 131
 - rådgivning för gäldenären i samband med utsökning 131
 - meddelande av anvisningar för överklagande av utsökning 131
 - besvarande av förfrågningar 131
 - handledning och rådgivning för utkomststödsklienter 149
 - skyldigheten att handleda den som begär uppgifter ur en patientjournal 162
 - rådgivning gällande färdtjänst för långvårdspatienter 162
 - rådgivning i ett ärende gällande en betalningsförbindelse 162
 - iakttagande av serviceprincipen vid Folkpensionsanstalten 181
 - förmedling av information om möjligheterna till rehabilitering 182
 - behovet av justering av pensioner 182
 - behandlingstiden för ett besvärssärende vid försäkringsdomstolen 182
 - behandlingen av ett trafikförsäkringsärende 182
 - anvisningar gällande besvärärendet 206
- se även serviceprincipen och telefonrådgivning

RÄTTEGÅNG

- utplånande av en överflödigt teleavlyssningsupptagning under en pågående rätttegång 76
- överföring av åtalsprövning och rätttegång 97
- förbud mot innehav av rätttegångshandlingar i fängelset 126
- anlitaandet av rätttegångsombud vid svensk-språklig behandling av patientskadeärenden 163

RÄTTEGÅNGSKOSTNADER

- förseende av den förlorande parten med en giroblankett för betalning av rätttegångskostnader i ett tvistemål där staten är part 91

RÄTTELSEFÖRFARANDE

- dröjsmål vid rättelse av utkomststödsbeslut 146

RÄTTSHJÄLP

- rätten att överklaga en dokumentbegäran 92
 - ett offentligt rättsbiträdes skyldighet att dra försorg om sin huvudmans rättsskydd vid domstolens huvudförhandling 92
 - aktsamhet vid hanteringen av e-postmeddelanden 92
 - behandling av en begäran om ett avgörande angående rättshjälp vid tingsrätten 92
- se även offentlig rättsbiträde

RÖRELSEFRIHET

- tryggande av utomstående rörelsefrihet under rallytävlingar 215
- framkomligheten för rörelsehindrade på järnvägsstationen 223

SAKFEL

- korrigerig av ett sakfel i skatterättelsenämndens beslut 205

SAMTYCKE

- samtycke till medicinsk forskning 163
- brott mot tystnadsplikten 173

SEKRETESS

- lämnande av uppgifter om en fånges hälsotillstånd på en ärendeblankett 119
- hemlighållande av dokument gällande en fånge 120
- brott mot tystnadsplikten 173
- rätten att få en informationsbegäran behandlad 174
- hemlighållande av uppgifter om hälsotillståndet hos en person som står under intressebevakning 180

SERVICEPRINCIPEN

- besvarande av förfrågningar 131
 - iakttagande av serviceprincipen vid Folkpensionsanstalten 181
- se även rådgivning och telefonrådgivning

SJUKDAGPENNING

- dröjsmål vid inhämtandet av tilläggsutredning för behandlingen av en sjukdagpenningansökan vid Folkpensionsanstalten

183

SJÖFARTSVERKET

- brister i hamnarnas säkerhetskontroller

223

SJÖTRAFIK

- tillståndsplikt för motorbåtstävlingar
- brister i hamnarnas säkerhetskontroller

216

223

SKJUTVAPEN

- dröjsmål vid avgörandet av ansökningar om skjutvapenstillstånd

104

SKOLA

- information om skolhälsovårdstjänsternas organisering

162

SKRIFTVÄXLING

- öppnande av ett brev från en fånges advokat
- förhållande av en fånges post

120

123

SKYDD FÖR FAMILJELIVET

- permission utanför de nordiska länderna

122

SOCIALFÖRSÄKRING

- traktering mottagen av Folkpensionsanstaltens generaldirektör
- iakttagande av serviceprincipen vid Folkpensionsanstalten
- förmedling av information om möjligheterna till rehabilitering
- behandling av ett ärende angående ersättning enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst
- besvarande av förfrågningar
- behandlingstiden för ett besvärssärende vid försäkringsdomstolen
- behandlingen av ett trafikförsäkringsärende
- oaktsamhet och dröjsmål vid verkställigheten av försäkringsdomstolens återförvisningsbeslut
- dröjsmål vid behandlingen av ett pensionsbesvärssärende vid besvärsnämnden för arbetspensionsärenden

181

181

182

182

182

182

182

182

182

- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende gällande bosättningsbaserad social trygghet vid Folkpensionsanstalten
- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om specialersättning för ett kliniskt näringspreparat vid Folkpensionsanstalten
- dröjsmål vid inhämtandet av tilläggsutredning för behandlingen av en sjukdagpenningansökan vid Folkpensionsanstalten
- motivering av ett beslut om olycksfallsersättning
- motivering av positiva pensionsbeslut
- motivering av ett beslut om rehabilitering
- tillämpning av en EG-förordning och EG-domstolens rättspraxis vid försäkringsdomstolen
- styrning av arbetet vid Folkpensionsanstaltens byråer genom förmånsanvisningar gällande tillämpningen av en EG-förordning och EG-domstolens praxis
- motivering av ett beslut gällande muntlig förhandling vid försäkringsdomstolen
- iakttagande av tidsfristerna för överföring av besvär

182

183

183

183

183

183

184

184

185

186

SOCIALTRYGGHET

- iakttagande av serviceprincipen vid Folkpensionsanstalten
- dröjsmål vid behandlingen av ett ärende gällande bosättningsbaserad social trygghet vid Folkpensionsanstalten

181

182

SOCIALVÅRD

- dröjsmål vid behandlingen av utkomststödsansökningar
- dröjsmål vid rättelse av utkomststödsbeslut
- dröjsmål vid verkställigheten av förvaltningsdomstolens utkomststödsbeslut
- studerandes rätt till utkomststöd
- sänkning av utkomststödet grunddel
- motivering av ett beslut om utkomststöd
- handledning och rådgivning för utkomststöds klienter
- utlämnande av uppgifter om handikappservice klienter
- lagstridiga anvisningar om färdtjänst för gravt handikappade personer
- klientavgifter för färdtjänst
- klientavgifter för tolktjänst
- serviceavgifter för hemvård

146

146

147

147

148

149

149

150

150

151

151

151

- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om färdtjänst	152
- serviceboende i form av hemservice	152
- motivering av beslut om handikappservice	152
- arrangerande av lagstadgad ledighet för en närstående vårdare	152
- dröjsmål vid utfärdandet av ett överklagbart beslut med anledning av en ansökan om stöd för närstående vård	153
- motivering av beslut om stöd för närstående vård	153
- skyldigheten att utarbeta ett avtal om stöd för närstående vård	153
- tillsynen i ett servicehus	154
- dröjsmål vid ordnandet av en dagvårdsplats	155
- beslut om avstående från indrivning av en regressfordran gällande underhållsbidrag	155
- socialmyndigheternas rätt till information	155
- registrering av tvångsåtgärder vid ett servicecenter	157
- begränsning av kontakterna för ett barn som vårdas utom hemmet	172
- val av plats för vård utom hemmet för omhändertagna barn	172
- dröjsmål vid förberedandet av en utredning angående vårdnad om barn och umgängesrätt	173
- övervakning av barnets rätt till grundläggande utbildning	173
- brott mot tystnadsplikten	173
- objektivitet vid genomförandet av en utredning angående vårdnad om barn och umgängesrätt	175
- begränsning av kontakterna mellan ett omhändertaget barn och barnets föräldrar	175
- underrättelse om tjänsteutnämningen	195

SPRÅKÄRENDE

- felaktigheter vid användningen av telefvängsmedel på Åland	75
- språket vid delgivning av en stämning	92
- tillgodoseende av de språkliga rättigheterna vid ibruktagandet av ett datasystem	130
- tillgodoseende av patientens språkliga rättigheter	163
- anlitaandet av rättegångsombud vid svenskspråkig behandling av patientskadeärenden	163
- skriftväxlingsspråket	201
- tillgodoseendet av den språkliga jämlikheten vid hovrätten	202
- språkkunskapskraven för poliser	203

STARTPENNING

- motivering av ett startpenningsbeslut	189
---	-----

STATSKONTORET

- behandling av ett ärende angående ersättning enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst	182
- oaktsamhet och dröjsmål vid verkställigheten av försäkringsdomstolens återförvisningsbeslut	182

STIFTELSE

- Patent- och registerstyrelsens försummelse av övervakningen av en stiftelse	225
---	-----

STUDENTEXAMEN

- behandlingen av en dokumentbegäran vid studentexamensnämnden	199
--	-----

STÄMNING

- språket vid delgivning av en stämning	92
- stämningsansökans offentlighet vid muntlig förberedelse i brottmål	94

SÄKERHETSKONTROLL

- brister i hamnarnas säkerhetskontroller	223
---	-----

SÄKERHETSVISITATION

- uppfyllande av villkoren för husrannsakan och säkerhetsvisitation	108, 109
---	----------

TANDVÅRD

- ordnande av tandvård	158
------------------------	-----

TAXITILLSTÅND

- bevilja taxitillstånd utan att utlysa dem	223
---	-----

TE-CENTRAL

- beslut om gropförhöjningar	189
- dröjsmål vid behandlingen av besvär	220
- dröjsmål vid behandlingen av en finansieringsansökan	221
- vilseledande motivering av ett beslut	221

TELEAVLYSSNING

- lagstridig teleavlyssning vid utredning av ett allvarligt dopningsbrott	74
---	----

- utplånande av en överflödig teleavlyssningsupptagning under en pågående rättegång 76

TELEFONRÅDGIVNING

- samtalsavgifterna för arbetskraftsförvaltningens avgiftsbelagda telefonservice 189
 - dröjsmål vid behandlingen av en dokumentbegäran 193, 223
 - prissättningen av Lantmäteriverkets telefonservice 219
 - Folkpensionsanstaltens avgiftsbelagda telefonservice 226
- se även rådgivning och serviceprincipen

TELETVÅNGSMEDEL

- felaktigheter vid användningen av teletvångsmedel på Åland 75

TIDSFRIST

- iakttagande av offentlighetslagens tidsfrister 97
- iakttagande av tidsfristerna för överföring av besvär 186

TJÄNSTEUTNÄMNING

- underrättelse om tjänsteutnämningen 195

TJÄNSTELEDIGHET

- bedömning av en handikappad persons arbetsförmåga 206

TJÄNSTSPRÅK

- språket för avfattande av motiveringen till ett förundersökningsbeslut 105

TOLKNING

- klientavgifter för tolktjänst 151

TRAKTERING

- ett läkemedelsföretags traktering vid ett hälsovårdsseminarium 168

TULLEN

- lagstridig teleavlyssning vid utredning av ett allvarligt dopningsbrott 74
- fastställande av skatteprocentsatser för olika bilmodeller 139

- fastställande av modellseriebaserade skatteprocentsatser för bilar 139

- dröjsmål vid behandlingen av besvär och rättelseyrkanden gällande bilbeskattningen 139

- tullens omhändertagande av alkohol-drycker som beställts via internet 140

- genomförande och protokollföring av tullkontroller 140

TULLKONTROLL

- genomförande och protokollföring av tullkontroller 140

TVÅNGSÅTGÄRD

- registrering av tvångsåtgärder vid ett servicecenter 157

UMGÅNGESRÄTT

- rätten att få ett beslut om umgängesrätt se även vårdnad och umgängesrätt 175

UNDERHÅLLSTRYGGHET

- dröjsmål med redovisning av utmätta underhållsbidragsfordringar 130
- beslut om avstående från indrivning av en regressfordran gällande underhållsbidrag 155

UNDERRÄTTELSESKYLDIGHET

- underrättelse om en fånges insjuknande 119

UNDERVISNINGSVÄSENDET

- en förskolelevers rätt till fri transport 199

UNIVERSITET

- universitetens nya lönesättningssystem 200

UPPRÄTTHÅLLANDE AV KONTAKTER

- motivering av ett beslut om begränsning av kontakterna 172

- beslut om begränsning av kontakterna 172

- begränsning av kontakterna för ett barn som vårdas utom hemmet 172

- begränsning av kontakterna mellan ett omhändertaget barn och barnets föräldrar 175

UPPRÄDANDE

- en domares uppträdande 91, 92

- förvägrande av familjebesök
på basis av fångens uppförande

118

UTKOMSTSKYDD FÖR ARBETSLÖSA

- behandling av besvär angående
arbetsmarknadsstöd

189

UTKOMSTSTÖD

- dröjsmål vid behandlingen av
utkomststödsansökningar
- dröjsmål vid rättelse
av utkomststödsbeslut
- dröjsmål vid verkställigheten av förvalt-
ningsdomstolens utkomststödsbeslut
- studerandes rätt till utkomststöd
- sänkning av utkomststödet grunddel
- motivering av ett beslut om utkomststöd
- handledning och rådgivning
för utkomststödklienter

145

146

147

147

148

149

149

UTLÄNNING

- dröjsmål vid behandlingen av
ett medborgarskapsärende
- polisens agerande vid skötseln
av sina tjänsteuppgifter
- avvisning av en grupp georgier samt
myndigheternas informationsförmedling

141

141

142

UTLÄNNINGSVERKET

- dröjsmål vid behandlingen av
ett medborgarskapsärende
- avvisning av ett barn som hade rätt
att få finskt medborgarskap

141

142

UTREDNING AV DÖDSORSAKEN

- dröjsmål vid upprättandet av dokument
angående utredning av dödsorsaken

162

UTSÖKNING

- problem med utsökningens datasystem
- tillgodoseende av de språkliga rättigheter-
na vid ibruktagandet av ett datasystem
- dröjsmål vid registreringen av
utsökningsansökningar
- dröjsmål med redovisning av utmätta
underhållsbidragsfordringar
- anmälan om en anteckning i kredit-
upplysningsregistret till gäldenären

129

130

130

130

131

- rådgivning för gäldenären i
samband med utsökning
- meddelande av anvisningar för
överklagande av utsökning
- dröjsmål vid besvarandet av brev
- besvarande av förfrågningar
- utmätningssmannens utredningsskyl-
dighet i förhållande till gäldenären
- verkställighet av utmätning före utgången
av den betalningstid som reserverats för
gäldenären i befalningsuppmanningen
- verkställighet av ett beslut om återläm-
nande av ett barn till vårdnadshavaren
- hantering av en vräkt persons egendom
- korrekta adressuppgifter
- jämlik behandling av utsökningsgäldenärer

131

131

131

131

131

131

132

132

132

132

VERKSTÄLLIGHET

- verkställighet av ett beslut om återläm-
nande av ett barn till vårdnadshavaren
- dröjsmål vid verkställigheten av förvalt-
ningsdomstolens utkomststödsbeslut
- oaktsamhet och dröjsmål vid
verkställigheten av försäkringsdom-
stolens återförvisningsbeslut

132

147

182

VRÄKNING

- hantering av en vräkt persons egendom

132

VÅRDNAD OCH UMGÅNGESRÄTT

- dröjsmål vid förberedandet av
en utredning angående vårdnad
om barn och umgängesrätt
- objektivitet vid genomförandet av
en utredning angående vårdnad om
barn och umgängesrätt

173

175

se även umgängesrätt

YRKESKÖRTILLSTÅND

- prov för yrkeskörtillstånd ordnat
av en privat taxiförening

113

YTTRANDEFRIHET

- fångens yttrandefrihet
- utdelning av religiösa tidningar till
personer som inte hör till församlingen

123

227

ÅKLAGARE

- överföring av åtalsprövning och rättegång 97
- preskription av åtalsrätten för ett arbetarskyddsbrott 103
- dröjsmål vid sändandet av ett förundersökningsprotokoll till åklagaren 104

ÅLAND

- felaktigheter vid användningen av teletvångsmedel på Åland 75

ÅLDRINGSVÅRD

- bedömning av en äldre persons vårdbehov vid beslutsfattandet angående dennes vård och placering 154
- tillsynen i ett servicehus 154

ÅTALSPRÖVNING

- överföring av åtalsprövning och rättegång 97
- preskription av åtalsrätten för ett arbetarskyddsbrott 103
- tinnehållet i ett beslut om att förundersökningen avslutas 105

ÅTERKRAV

- kvittning av överbetald arbetslöshetsdagpenning 189
- dröjsmål vid återkrav av miljöstöd se även indrivning 219

ÄNDAMÅLSBUNDENHET

- påverkande av militärläkares avgöranden 135

ÄNDRINGSSÖKANDE

- meddelande av anvisningar om sökande av ändring till målsäganden 91
- meddelande av anvisningar för överklagande av utsökning 131
- dröjsmål vid utfärdandet av ett överklagbart beslut med anledning av en ansökan om stöd för närståendevård 153

ÖVERVAKNING

- tillsynen i ett servicehus 154
- brister i hamnarnas säkerhetskontroller 223
- Patent- och registerstyrelsens försummelse av övervakningen av en stiftelse 225



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

FI - 00102 Riksdagen

telefon (09) *4321

telefax (09) 432 2268

ombudsman@riksdagen.fi

<http://www.ombudsman.fi>