



riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2007

riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2007

TILL RIKSDAGEN

Undertecknad, juris licentiat *Riitta-Leena Paunio* fungerade år 2007 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 förutsätts 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 2007.

Helsingfors den 25 februari 2008

Justitieombudsman *Riitta-Leena Paunio*

Kanslichef *Jussi Pajujoja*

INNEHÅLL

Till Riksdagen	3		
1. JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN HAR ORDET	13		
Riitta-Leena Paunio		3.1.2 De mänskliga rättigheterna	39
Verksamheten måste ha genomslagskraft	13	Hänt under året	39
Petri Jääskeläinen		Ställningstaganden av organ som övervakar de mänskliga rättigheterna	40
Vilken betydelse har JO:s åtalsrätt?	17	3.2 De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom laglighetsövervakningen	46
Jukka Lindstedt		3.2.1 Jämlikhet 6 §	46
Beväringarnas rättigheter och bemötandet av beväringarna – 1988 och 2008	21	Diskrimineringsförbudet	47
		Barns rätt till ett jämlikt bemötande	48
2. JUSTITIEOMBUDSMANNA-INSTITUTIONEN ÅR 2007	26	3.2.2 Rätten till liv, personlig frihet och integritet 7 §	48
2.1 Uppgifter och arbetsfördelning	26	Personlig integritet och trygghet	49
2.2 Verksamhetsformer	27	Förbud mot behandling som kränker människovärdet	51
2.3 Arbetssituationen och dess utmaningar	28	3.2.3 Den straffrättsliga legalitetsprincipen 8 §	52
Antalet inkomna och avgjorda ärenden	30	3.2.4 Rörelsefrihet 9 §	52
Sakområden och åtgärder	30	3.2.5 Skydd för privatlivet 10 §	52
2.4 Inspektioner	31	Hemfridsskyddet	53
2.5 Kundbetjäning	33	Familjelivsskyddet	53
2.6 Informationsförmedling	33	Skyddet för förtroliga meddelanden	53
2.7 Kansliet	33	Privatlivsskyddet och skyddet för personuppgifter	54
2.8 Internationellt samarbete	34	3.2.6 Religionsfrihet 11 §	55
2.9 Samarbetet inom landet	35	3.2.7 Yttrandefrihet och offentlighet 12 §	55
2.10 Vilken genomslagskraft har JO:s verksamhet?	36	Yttrandefriheten	55
		Offentligheten	55
3. JUSTITIEOMBUDSMANNENS SÄRSKILDA UPPGIFTER	38	3.2.8 Mötes- och föreningsfrihet 13 §	57
3.1 Övervakning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	38	3.2.9 Rösträtt och rätt till inflytande 14 §	57
3.1.1 De grundläggande rättigheterna	38	3.2.10 Egendomsskydd 15 §	58
		3.2.11 Kulturella rättigheter 16 §	58
		3.2.12 Rätt till eget språk och egen kultur 17 §	59
		3.2.13 Näringsfrihet och rätt till arbete 18 §	60

3.2.14	Rätt till social trygghet 19 §	61	Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen	90
	Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg	61	Teleövervakning enligt tullagen	90
	Rätten till grundläggande försörjning	62	Teknisk avlyssning och optisk övervakning	90
	Rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster	62	Förkastade yrkanden	91
3.2.15	Ansvar för miljön 20 §	63	Underrättelse om användning av tvångsmedel	91
3.2.16	Rättsskydd 21 §	64	Beslut i brådskande fall	92
	Rådgivnings- och serviceskyldigheten	65	Bedömning av teletvångsmedlens betydelse	92
	Rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel	68	Avlyssningsförbud och överskottsinformation	92
	Rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål	70	3.3.8 Utvärdering	92
	Behandlingens offentlighet	74	3.3.9 Avslutningsvis	93
	Hörande av parterna	74		
	Motivering av beslut	75	3.4 Täckoperationer, bevisprovokation genom köp och förhindrande av att informationshämtning avslöjas	94
	Korrekt behandling av ärendena	76		
	Övriga förutsättningar för god förvaltning	79	3.4.1 Täckoperationer	94
	Straffprocessuella rättsskyddsgarantier	80	3.4.2 Bevisprovokation genom köp	94
	Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet	81	3.4.3 Förhindrande av att informationshämtning avslöjas	95
	Tjänstemäns uppträdande	82	3.4.4 Övervakning	95
3.2.17	Sammanfattning	83	Uppgifter om övervakningen	96
3.3	Teletvångsmedel och andra hemliga metoder för informationshämtning	85	3.4.5 Bedömning	96
3.3.1	Hemliga metoder för informationshämtning	85	3.4.6 Avslutningsvis	98
3.3.2	Laglighetskontrollen av teletvångsmedel	85	4. LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN ENLIGT SAKOMRÅDEN	100
3.3.3	Teletvångsmedlens särdrag	86	4.1 Domstolarna och justitieförvaltningen	100
3.3.4	Beslut om användning av tvångsmedel	86		
3.3.5	Avgöranden som gäller teletvångsmedel	87	4.1.1 Lagstiftningsreformer	100
3.3.6	Inspektioner	88	Utlåtanden	100
3.3.7	Övervakningsuppgifter	88	4.1.2 Laglighetskontroll	101
	Teleavlyssning	88	4.1.3 Inspektioner	103
	Teleövervakning	89	4.1.4 Avgöranden	103
	Antal teleanslutningar och teleadresser	90	En tingsdomare hade försummat att arkivera handlingar	103
	Fördelningen av teleavlyssning och teleövervakning mellan olika brottstyper	90	En tingsdomare godkände missnöjesanmälan över ett beslut som vunnit laga kraft	104

Justitievealtningsens avgiftsbelagda telefonservice	105	4.4 Fångvården	135
Den straffrättsliga legalitetsprincipen inom domslutssystemet	107	4.4.1 Inspektioner	135
Behandlingstiden för en begäran om en ljudupptagning från domstolens huvudförhandling	108	4.4.2 Egna initiativ och framställningar	136
4.2 Åklagarväsendet	110	Brister i lagstiftningen om frigivning av häktade	136
4.2.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	110	Avsaknad av verksamhet för häktade på fängelse's mottagningsavdelning	137
4.2.2 Laglighetskontroll	110	Avskildhet för en häktad	137
4.2.3 Inspektioner	111	Beräkning av strafftid	137
4.2.4 Avgöranden	111	Möjligheterna för personer som har sitt barn med sig i fängelset att placeras i en öppen anstalt	138
Biträdande riksåklagaren kränkte inte en åklagares yttrandefrihet – åklagaren hade uttalat sig om Bodommålet	111	Fängelse's besöksrum	139
4.3 Polisen	113	Lagstridigt besöksförbud	140
4.3.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	113	4.4.3 Avgöranden	140
4.3.2 Laglighetskontroll	114	Förhållandena i fängelserna	140
4.3.3 Inspektioner	115	Besök hos fångar	142
4.3.4 Avgöranden	116	Upprätthållande och övervakning av ordningen i fängelset	143
Polisens agerande i samband med Smash Asem -demonstrationen	116	Hälsovård	144
Anvisning av en annan demonstrationsplats	119	Gör förvaltning	147
Beslut om frihetsberövande	119	Övriga fall	149
Frihetsberövades förhållanden och bemötandet av dem	120	4.5 Utsökning och förfaranden vid betalningsförmåga	151
Registrering av brottsanmälan	121	4.5.1 Lagstiftningsreformer	151
Dröjsmål med förundersökning	122	4.5.2 Laglighetskontroll	151
Förundersökningsbeslut och beslutsmotiveringar	124	Utmättningsmannens utredningsskyldighet	151
Husrannsakan och beslag	126	Rådgivningsskyldighet	152
Straffprocessuella rättsskyddsgarantier	127	Beslutsförfarande	152
Undersökning av misstänkta polisbrott	129	4.5.3 Avgöranden	153
Beslut om körförbud	130	Hörande av barn i utskökningsärenden	153
God förvaltning	131	Ett datasystems uppgifter om dödsfall	154
Övriga fall	132	Frivillig skuldsanering	155
		Påminnelse om obetalda kommunala avgifter	155
		Dröjsmål med indrivningsåtgärder	156

4.6 Militära ärenden och försvarsförvaltningen	157	Beslutsfattande, motiveringar och rättelser	173
4.6.1 Verksamhetsmiljön	157	Kravet på god språkbehandling	174
4.6.2 Laglighetskontroll	158	4.9.4 Handikappservice	174
4.6.3 Inspektioner	158	Behandlingstider	174
4.6.4 Avgöranden	160	Beslut och motiveringar	174
Dröjsmål med förundersökning	160	Avgöranden om handikappservice	175
Övning genomförder på ett osakligt sätt	161	4.9.5 Stöd för närståendevård	176
		4.9.6 Äldreomsorg	177
		4.9.7 Vård av utvecklingsstörda	177
4.7 Tullen	162	4.9.8 Tystnadsplikten och utlämnande av uppgifter	178
4.7.1 Bilbeskattning	162	Avgöranden om utlämnande av uppgifter	179
4.7.2 Accisbeskattning	163	4.9.9 Inspektioner	181
4.7.3 Inspektioner	164	4.10 Hälso- och sjukvård	183
4.7.4 Avgöranden	164	4.10.1 Laglighetskontroll	183
Bristar i ett förtullningsbeslut och tullmän ska uppge sitt namn	164	Skyldigheten att ordna hälso- och sjukvårdsservice – fullföljdes vårdgarantin?	183
Granskning av en bil eller husrannsakan	164	Patientens rätt till god vård	185
Tullens teleforrådgivning stor i strid med språklagen	165	Rätten till information och självbestämmanderätten	186
		Patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter	188
4.8 Utlänningsärenden	166	Långa behandlingstider	189
4.8.1 Verksamhetsmiljön	166	Skyldigheten att ge råd och handledning	190
4.8.2 Laglighetskontroll	166	Tystnadsplikten	191
4.8.3 Inspektioner	167	Jäv	192
4.8.4 Avgöranden	167	4.10.2 Inspektioner	192
Avvisning av en utlänning	167	4.10.3 Avgöranden	193
Behandling av en direktivbaserad ansökan om uppehållstillstånd	167	Väntetiderna till HNS:s ätstörnings- poliklinik var lagstridigt långa	193
		Vårdgarantin fullföljdes inte vid Helsingfors stads tandvårds- mottagning	194
4.9 Socialvård	169	Nödcentralernas och polisens anvisningar måste preciseras	195
4.9.1 Projekt och lagstiftningsreformer	169	Åbo stads hälsovårdscentral isolerade en berusad patient som uppträtt störande	197
4.9.2 Laglighetskontroll	170		
4.9.3 Utkomststöd	170		
Behandlingstider	170		
Sänkning av utkomststödet grunddel	171		
Beaktande av inkomster	172		
Rådgivning och styrning	172		

Klienterna ska ges råd om överklagande av avgifter samt på begäran ges individualiserade beslut	197	4.13.3 Avgöranden	218
		Ansökningar om handikappförmåner förkastades i större utsträckning än förut	218
		Försäkringsinrättningar överskred tidsfristerna för överföring av besvär	219
4.11 Barnens rättigheter	199	4.14 Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa	221
4.11.1 Projekt och lagstiftningsreformer	199	4.14.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	221
4.11.2 Laglighetskontroll	200	4.14.2 Laglighetskontroll	221
Kommunernas socialväsande – barnskyddet	200	4.14.3 Avgöranden	222
Vårdnadstvister och tvister gällande umgängesrätt med barn	201	Återbetalning av en arbetslöshetskassas medlemsavgift	222
Barns underhållstrygghet	202	4.15 Allmänna kommunärenden	224
Hälso- och sjukvårdsmyndigheterna	202	4.15.1 Kommunalförvaltningens grunder	224
Polisen	202	4.15.2 Kommunernas strukturförändring	224
Övriga myndigheter och övervakningsobjekt	203	4.15.3 Laglighetskontroll	225
4.11.3 Inspektioner	203	4.15.4 Avgöranden	226
4.11.4 Avgöranden	204	Bristande skydd för personuppgifter i kommunernas webbinformation	226
Utredningar i vårdnadstvister och tvister angående umgängesrätt med barn fördröjdes	204	En kommun försummade att anpassa sin kopieringstaxa till offentlighetslagen	227
Bristar i myndighetssamarbetet vid utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn	205	Grunderna för försäljning av kommunens egna bostäder	228
4.12 Intressebevakning	208	Beaktande av betalningsstörningar vid val av hyresgäster	230
4.12.1 Lagstiftningsreformer	208	Lagstridiga grunder för val av hyresgäster	231
4.12.2 Laglighetskontroll	208	Felaktig tillämpning av skrotfordonslagen	231
4.12.3 Avgöranden	209	4.16 Utbildningssektorn	233
Hörande i intressebevakningsärenden	209	4.16.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	233
Rätt till dispositionsmedel	210	4.16.2 Laglighetskontroll	233
Korrekt behandling av ärenden	210	4.16.3 Inspektioner	234
Förbudet att skänka bort egendom	212	4.16.4 Avgöranden	234
4.13 Socialförsäkring	213	Problem i samband med beredningen av en ändring i upphovsrättslagen	234
4.13.1 Laglighetskontroll	213		
Långa behandlingstider	214		
Serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten	215		
Dataskyddet	216		
4.13.2 Inspektioner	217		

Urvalskriterier som gynnar nya studenter strider mot universitetslagen	234	Motivering av ett positivt bygglovsbeslut	250
Indragning av institutionen för översättningsvetenskap i Kouvola	236	Tidig växelverkan försumrades vid utarbetandet av en plan	251
		Finlands miljöcentrals utlåtande dröjde	251
4.17 Språkärenden	237	4.20 Jord- och skogsbruk	252
4.17.1 Laglighetskontroll	237	4.20.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	252
4.17.2 Avgöranden	238	4.20.2 Laglighetskontroll	252
Utrikesministeriets platsannons stred mot språklagen	238	4.20.3 Avgöranden	253
Översättning av en miljökonsekvensbeskrivning	238	Dröjsmål med utbetalning av stöd	253
Byte av handläggningsspråk i ett kvarstadsmål	238	Hörande i samband med privaträttsligt avtal	253
		Brister i fastighetsregistrets uppgifter om servitut	254
4.18 Beskattning	241	Jorddomstolens ledamöters uppträdande	254
4.18.1 Laglighetskontroll	241	Övriga avgöranden	255
Källbeskattning av pensioner	242		
Beskattning av personer som får pension från Sverige	242	4.21 Kommunikationer	257
4.18.2 Avgöranden	243	4.21.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	257
Muntlig förhandling i ett skatteförhöjningsärende	243	4.21.2 Laglighetskontroll	257
En person som var ansvarig för mervärdesskatt blev inte hörd	244	4.21.3 Avgöranden	258
Användningen av ett fordon förbjöds i strid med lagen	245	Luffartsverkets beslut och allmänna förvaltningsrättsliga principer	258
		Rättssäkerhetsproblem med kontrollavgifter i fjärrtåg	258
4.19 Miljöärenden	247	4.22 Övriga ärenden	260
4.19.1 Verksamhetsmiljön och laglighetsreformer	247	4.22.1 Avgöranden	260
4.19.2 Laglighetskontroll	247	Rätten att och tröskeln för att inleda förundersökning i ministeransvarighetsärenden	260
4.19.3 Inspektioner	248	Valförrättarnas uppträdande på ett förhandsröstningsställe	260
4.19.4 Avgöranden	248	Fotografering på röstningsställe	261
Övervakningen försumrades i ett marktäktsärende	248	Klienters adressuppgifter	262
Bygglovmyndigheterna ska se till att grannarna hörs	249	Överinspektör vid ämbetsverk som privat rätttegångsombud	262
Rätten att få överklagbara beslut i byggnadstillsynsärenden	249	Inte lagstridigt att i efterhand välsigna inbördeskrigets offer	263
Rallytillstånd beviljades utan att alla parter hörs – informationen var bristfällig	250		

BILAGOR

Bilaga 1

Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)

Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)

Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224)

Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)

Bilaga 2

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän

Bilaga 3

Utlåtanden och sakkunniguppdrag

Utlåtanden

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Bilaga 4

Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet

Bilaga 5

Inspektioner

Bilaga 6

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

Sakregister

265 Använda förkortningar

265	AKE	Fordonsförvaltningscentralen
	ARA	Statens bostadsfond
265	ASEM	Toppmötet mellan EU och de asiatiska länderna
266	BJO	biträdande justitieombudsman
	BRC	Befolkningsregistercentralen
	CKP	centralkriminalpolisen
270	ECRI	Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans
271	FM	finansministeriet
	Fpa	Folkpensionsanstalten
	HD	högsta domstolen
273	HFD	högsta förvaltningsdomstolen
	HNS	Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
273	IM	inrikesministeriet
	JM	justitieministeriet
274	JO	justitieombudsman
274	JSM	jord- och skogsbruksministeriet
274	RP	regeringsproposition
	SHM	social- och hälsovårdsministeriet
275	Stakes	Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
	TE-central	arbetskrafts- och näringscentral
276	TEO	Rättsskyddscentralen för hälsovården
	TUKES	Säkerhetsteknikcentralen
276		
279	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.	
279		
281		
281		De avgöranden som markerat med * refereras i anonym form på justitieombudsmannens internetsidor www.ombudsman.fi .
283		

1. Justitieombudsmännen har ordet

RIITTA-LEENA PAUNIO

VERKSAMHETEN MÅSTE HA GENOMSLAGSKRAFT

Riksdagens justitieombudsman har verkat i det finländska samhället i nästan 88 års tid. Under de första åren ifrågasattes behovet av institutionen, men redan för flera decennier sedan har justitieombudsmannainstitutionen funnit sin plats, visat sig behövlig, vuxit i omfång och befäst sin ställning. Under denna tid har institutionen förändrats på många sätt, i enlighet med samhällets och medborgarnas behov.

Under alla dessa årtionden har institutionen också haft en betydelse genom sin blotta existens, eftersom myndigheterna känner till att de blir övervakade och medborgarna vet att de kan anföra klagomål hos en oberoende laglighetsövervakare. Som bäst bidrar institutionen till att stärka rättsstatens legitimitet. Institutionen har emellertid också haft andra verkningar – olika verkningar under olika tider. Jag ska belysa detta med några exempel.

lakttagelser gällande gångna årtionden

Under 1970-talet skedde en kraftig utveckling av välfärdsstaten och en allmän reform av de rättsliga förhållandena inom olika sektorer. Förvaltningsmaskineriet expanderade, men förvaltningsförfarandet var ännu oreglerat. Vid denna tid hade laglighetsövervakarnas ställningstaganden stor betydelse i samband med det arbete där myndighetsverksamheten utvecklades i enlighet med kraven på gott förvaltningsförfarande.



Foto: Jussi Aalto

Övervakningen av fängelser, garnisoner och olika anstalter samt av förhållandena i anstalterna och bemötandet av internerna var vid denna tid intensiv. Tiden för den s.k. anstaltsmakten började gå mot sitt slut. JO gjorde rikligt med framställningar om utveckling av lagstiftningen, rättsvården och förvaltningen inom dessa sektorer. Framställningarna kan anses utgöra en del av det arbete genom vilket den rättsliga regleringen utvecklades. JO påverkade starkt denna utveckling.

Utvecklingen av de grundläggande fri- och rättigheter och de mänskliga rättigheterna påverkade å sin sida i stor utsträckning den finländska rättsordningen och det rättsliga tänkandet under 1980- och 1990-talen. JO har för sin del också influerat denna utveckling. JO har allmänt betraktats som en föregångare när det gäller att tillämpa de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter och befästa deras ställning inom den finländska rättskulturen. I sin beslutspraxis sträva-

de JO redan på 1980-talet efter att också bedöma myndighetsverksamheten i ljuset av konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Vid denna tid var detta inte ännu vedertaget i Finland.

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995 fick JO till uppgift att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses i myndigheternas verksamhet, vilket ytterligare förstärkte JO:s roll inom detta område. Denna roll har varit framträdande t.ex. när det gällt att granska tillgodoseendet av de grundläggande sociala rättigheterna. JO har i många avgöranden uttalat sig om de sociala rättigheternas innebörd och om vad förpliktelserna att ordna sociala tjänster i praktiken innebär. I detta sammanhang har JO också granskat huruvida den gällande lagstiftningen varit tillräcklig och ändamålsenlig samt tagit ställning till vilken betydelse resurserna och övervakningen haft när det gällt att trygga dessa rättigheter.

Betydelsen och verkningarna av JO:s verksamhet kan således gestaltas ur ett rättshistoriskt och rättskulturellt perspektiv som sträcker sig betydligt längre bakåt än bara till de senaste åren.

Resultaten av undersökningen angående JO-institutionens genomslagskraft

Från och med förra decenniet har uppföljningen av JO:s framställningar intensifierats och nuförtiden har man mer information än förut i synnerhet om hur framställningarna har påverkat lagstiftningen.

Men hurdana verkningar har JO:s verksamhet på ett mer allmänt plan? Går det att göra en generell bedömning av verksamhetens effekter? Enligt min uppfattning fanns det anledning att undersöka detta, trots att det av förståeliga skäl är svårt att mäta verkningarna av en institution som denna och trots att rättsliga institutioners faktiska verkningar har undersökts i mycket liten utsträckning.

Denna undersökning, som var den första i sitt slag, genomfördes förra året. I slutet av året ordnades ett evenemang där undersökningens resultat offentliggjordes. Undersökningsrapporten har distribuerats till många instanser och den kan också läsas på JO:s webbplats. Undersökningsresultaten är intressanta på många sätt, även om man av forskningsekonomiska skäl har varit tvungen att avgränsa undersökningen i många avseenden.

I undersökningen granskade man hur JO:s verksamhet har påverkat lagstiftningen och myndigheterna. Granskningen gällde i huvudsak tiden efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Man har med andra ord försökt utreda hur väl JO genom sina framställningar och ställningstaganden har kunnat påverka å ena sidan innehållet i lagstiftningen, å andra sidan myndigheternas verksamhet. För myndigheternas del avgränsades utredningen så att man undersökte de rådande uppfattningarna om JO:s laglighetskontroll bland anställda vid polis- och fängvårdsmyndigheter samt inom försvarsmakten. Dessutom granskades JO:s synlighet i medierna.

Undersökningen visade att JO:s verksamhet har varit betydelsefull, även om det konstaterades att strävandena efter att påverka lagstiftningen har varit tidskrävande. JO:s inspektioner och de ärenden JO undersökt på eget initiativ har i synnerhet varit viktiga. Med anledning av undersökningsresultaten undrade de som sammanställt undersökningen bl.a. om JO borde ges större prövningsrätt än för närvarande när det gäller att fatta beslut om vilka klagomål som tas till prövning. Detta skulle ge JO möjligheter att inrikta sina resurser på ett ändamålsenligare sätt, särskilt på inspektioner och på sådana ärenden som JO tar till prövning på eget initiativ, vilka konstaterats vara av stor betydelse.

Jag anser att JO borde ges större prövningsrätt i detta avseende. För närvarande är JO nämligen skyldig att undersöka alla sådana klagomål där det finns anledning att misstänka att det förekommit lagstridigt förfarande eller försummelser. Detta betyder att JO endast i begränsad utsträckning kan fatta beslut om tyngdpunkterna i sin verksamhet och aktualisera frågor på eget initiativ.

JO-institutionens övriga verkningar

Resultaten av undersökningen ger således omfattande information om effekterna av JO:s verksamhet efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, men undersökningsresultaten ger inte en fullständig beskrivning av läget. De myndigheter som valts ut för undersökningen verkar inom sektorer som hör till kärnområdet för JO:s laglighetskontroll. Att övervaka förhållandena för och bemötandet av beväringar, fångar och häktade är en av JO:s centrala uppgifter. De berörda myndigheterna är dessutom centralt styrda organisationer. Därför är det enligt min uppfattning inte överraskande att dessa myndigheter upplever att laglighetskontrollen är av betydelse och att den också har haft genomslagskraft inom dessa sektorer.

Det finns å andra sidan också myndigheter vars verksamhet i vissa frågor har påverkats av JO:s laglighetskontroll, men för vilkas del det är svårt och dyrt att spåra verkningarna av laglighetskontrollen. JO har bl.a. påverkat frågor inom social- och hälsovården. Till följd av JO:s ställningstaganden har det t.ex. skapats klarhet i frågor som gäller skyldigheterna att tillgodose småbarnsföräldrars subjektiva rätt till en dagvårdsplats, skyldigheterna att ordna icke-akut sjukvård, skyldigheterna att tillhandahålla handikappservice och medicinska hjälpmedel samt skyldigheterna att behandla utkomststödsansökningar utan dröjsmål. Det skulle naturligtvis vara möjligt att utreda effekterna av JO:s verksamhet inom denna sektor genom att rikta förfrågningar till hundratals kommuner och olika kommunala myndigheter, med det är förståeligt att kostnaderna för sådana utredningar skulle bli höga.

Som den största utmaningen betraktar jag emellertid kartläggandet av den genomslagskraft JO:s verksamhet har haft när det gäller övervakningen och främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Å ena sidan berörs dessa frågor i samband med JO:s kärnuppgifter, dvs. behandlingen av klagomål och övervakningen av förhållandena för personer som är intagna i olika anstalter samt bemötandet av dem. I varje enskilt ärende som tas till prövning granskar JO dessutom myndighetsverksamheten med avseende på de grundläggande fri- och

rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De ärenden som JO tar till prövning på eget initiativ gäller ofta också frågor som är känsliga med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De frågor som aktualiseras i samband med inspektionerna speglar likaså samma val. Vid formuleringen av beslutsmotiveringarna utgår man dessutom också från en synvinkel som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Å andra sidan berörs dessa frågor även i JO:s övriga verksamhet. Berättelsens avsnitt om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är synnerligen omfattande, trots den betydande arbetsinsats detta kräver. Genom sina debattinlägg, föredrag och inledningsanföranden vid sammankomster som ordnas av olika myndigheter och medborgarorganisationer strävar JO också efter att främja tillgodo-seendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

JO:s verksamhet för att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är fortfarande under utveckling. Som ett exempel på denna utveckling kan jag nämna de senaste årens samarbete med olika medborgarorganisationer. Självständiga medborgarorganisationer som kritiskt granskar myndigheternas verksamhet hör samman med den demokratiska rättsstaten, där de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras. Organisationerna har sakkännedom om sådana rättsliga frågor som gäller deras egna verksamhetssektorer och om de problem som förekommer i myndigheternas verksamhet. Denna information är betydelsefull för JO. Det är också viktigt att man över lag stärker medborgarorganisationernas roll i samband med myndigheternas strävanden efter att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Vid tiden för JO-institutionens årsdag i februari 2008 ordnades ett seminarium där temat utgjordes av främjandet av jämlikheten i myndigheternas verksamhet. Man diskuterade bl.a. de utmaningar som är förknippade med främjandet av jämlikheten samt sådana problem som hör samman med diskriminering. Bland de sammankallade fanns såväl sakkunniga som representanter för olika medborgarorganisationer och myn-

digheter. Vid seminariet erbjöds medborgarorganisationerna och myndigheterna möjligheter att föra en dialog med varandra. Därigenom strävade man bl.a. efter att skapa sådan samverkan som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

En tydlig utvecklingstrend är också att JO, tack vare sin oberoende ställning och sin resultatrika verksamhet för att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, i allt större grad betraktas som en samarbetspartner vid de internationella strävandena efter att skydda de mänskliga rättigheterna. Skapandet av internationella nätverk, vilket JO deltar i, hör enligt min uppfattning också till den verksamhet som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Men vilka effekter har denna verksamhet?

Vad eftersträvas med genomslagskraften?

Ju större genomslagskraft JO:s verksamhet har, desto bättre lyckas JO enligt min uppfattning stärka rättsstatsprincipens ställning samt främja och tillgodose de grundläggande fri- och rättigheter och de mänskliga rättigheter som garanteras i grundlagen.

Jag anser att det är viktigt att man väljer vilka frågor som uppmärksammas inom den verksamhet som syftar till att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. JO kan genom rättidiga och riktigt valda utredningar och ställningstaganden medverka till att problem och missförhållanden i myndighetsverksamheten upptäcks och åtgärdas. Det är därför viktigt att JO koncentrerar sig på att granska sådan myndighetsverksamhet som är av betydelse när det gäller tillgodoseendet av de centrala fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna.

Det hör självfallet till JO:s uppgifter att göra dessa val samt att göra en avvägning mellan denna verksamhet och kärnuppgifterna, dvs. behandlingen av klagomål och övervakningen av förhållandena för och bemötandet av personer som är intagna i olika anstalter. Vid denna avvägning är åtgärdernas verkningar självfallet

av betydelse. JO kan själv utveckla uppföljningen av åtgärdernas genomslagskraft, men den externa forskningen är också ett välkommet komplement i detta sammanhang. Det finns alltså en klar beställning på en komplettering av den undersökning av JO-institutionens genomslagskraft som utfördes under verksamhetsåret, antingen i form av universitetsforskning eller i form av beställda undersökningar.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

VILKEN BETYDELSE HAR JO:S ÅTALSRÄTT?

Enligt grundlagen kan JO utföra åtal eller förordna att åtal ska väckas i ärenden som omfattas av JO:s laglighetskontroll. Dock kan endast riksdagen fatta beslut om att åtal ska väckas mot republikens president eller en statsrådsmedlem.

Före grundlagsreformen omfattade JO:s åtalsrätt endast tjänstebrott, men nuförtiden omfattar åtalsrätten de objekt som hör till JO:s laglighetskontroll. Om den misstänkte omfattas av JO:s laglighetskontroll, kan JO väcka åtal mot den misstänkte för ett brott som har begåtts inom ramen för den verksamhet JO har till uppgift att övervaka, oavsett om det är fråga om ett tjänstebrott eller något annat brott. I dessa fall har allmänna åklagarna vanligtvis också åtalsrätt.

Enligt grundlagen kan endast justitieombudsmannen eller justitiekanslern fatta beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd. I dessa ärenden kan åtal således inte väckas av allmänna åklagaren, inte ens av riksåklagaren. Ett beslut om att åtal ska väckas mot riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren kan likaså endast fattas av justitieombudsmannen eller justitiekanslern.

JO är emellertid inte behörig att väcka åtal mot privatpersoner, dvs. andra än tjänstemän, offentligt anställda och andra än personer som sköter offentliga uppgifter. JO är således en specialåklagare.

Ur internationell synvinkel är det ovanligt att JO har åtalsrätt. Vilken principiell och praktisk betydelse har då JO:s åtalsrätt i Finland och finns det några problem som är förknippade med åtalsrätten?

Åtalsrättens principiella betydelse

När det gäller tjänstebrott som begåtts av domare har justitieombudsmannens och justitiekanslerns exklusiva



Foto: Jussi Aalto

åtalsrätt en viktig principiell betydelse. I samband med åklagarväsendets organisationsreform år 1996 krävde grundlagsutskottet att arrangemanget för väckande av åtal mot domare skulle ges "principiell tyngd". Justitieombudsmannen kunde anförtros denna uppgift med stöd av den auktoritet riksdagen ger och justitiekanslern med stöd av den prestige justitiekanslern åtnjuter i historiskt perspektiv.

Genom detta åtalsrättsarrangemang tryggas också domarnas oavhängighet i förhållande till de allmänna åklagarna. Oavhängigheten kunde kränkas om allmänna åklagarna skulle kunna fatta beslut om realisering av tjänsteansvaret för domarna som avgör ärenden där allmänna åklagarna utför åtal. JO och domarna förenas däremot inte av några normala arbetsuppgifter och de har inte heller några andra inbördes förbindelser som skulle göra att JO:s behörighet att väcka tjänsteåtal mot en domare kunde äventyra domarens oavhängighet. JO uppfyller också det fundamentala krav som måste ställas på det organ som är behörigt att väcka tjänsteåtal mot domare, nämligen att JO själv är oberoende av alla andra organ som utövar offentlig makt.

Riksåklagaren och biträdande riksåklagaren är alla allmänna åklagares överordnade. Därför är det viktigt att ett beslut om att åtal ska väckas mot någon av dem

fattas av laglighetsövervakaren, som är oavhängig i förhållande till de allmänna åklagarna.

Dessutom är det ur principiell synvinkel betydelsefullt att JO har självständig åtalsrätt i de ärenden som hör till JO:s behörighet. När JO anser att åtal bör väckas i ett sådant ärende behöver således inte någon annan instans pröva huruvida ärendet ska behandlas som brottmål vid en domstol eller inte. I de länder där justitieombudsmannen inte har självständig åtalsrätt kan justitieombudsmannen i allmänhet göra en framställning om att åtal ska väckas hos åklagarmyndigheten. Detta innebär att man kan hamna i en situation där högsta laglighetsövervakaren och åklagarmyndigheten är av olika åsikt i åtalsfrågan och ärendet inte kan föras till domstolen för avgörande. Om det t.ex. är fråga om ett ärende som har fått stor uppmärksamhet i offentligheten, kan en dylik olösbar konflikt försvaga rättssystemets legitimitet och undergräva allmänhetens förtroende för rättsvården. En sådan situation kan däremot inte uppkomma i Finland.

Med stöd av grundlagen har JO alltid rätt att väcka åtal i sådana ärenden som hör till JO:s övervakningsbehörighet. Detta betyder att JO förfogar över den högsta åtalsrätten i dessa ärenden. JO kan väcka åtal i ett sådant ärende trots att allmänna åklagaren skulle ha underlåtit att väcka åtal i ärendet. Enligt min uppfattning är det konsekvent och ur principiell synvinkel viktigt att samma instans har hand om både den högsta laglighetskontrollen och den högsta åtalsrätten i ärenden som gäller tjänsteverksamhet och skötsel av offentliga uppgifter.

Det finns inte någon skarp gräns mellan straffrättsliga och övriga överträdelser av tjänsteplikten. I och med åtalsrätten kan JO undersöka det aktuella förfarandet ur ett helhetsperspektiv, såväl med avseende på god förvaltning och iakttagande av tjänsteplikten som ur straffrättsligt perspektiv. Detta lämpar sig väl för JO:s verksamhet i egenskap av högsta laglighetsövervakare.

Genomslagskraften för JO:s rättsliga ställningstaganden grundar sig i synnerhet på att motiveringarna till besluten är godtagbara och övertygande. JO:s ställningstaganden åtnjuter också institutionellt stöd av JO:s grundlagsenliga ställning som högsta laglighetsövervakare och övervakare av de grundläggande fri-

och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannainstitutionen är djupt rotad i det finländska samhället – institutionen är ju nästan lika gammal som det självständiga Finland. Därför är man vana vid att följa JO:s ställningstaganden. Vetskapen om att JO i sista hand kan väcka åtal för sådant förfarande som strider mot JO:s ställningstaganden kan i vissa fall också öka ställningstagandenas genomslagskraft.

Åtalsrättens praktiska betydelse

Om JO:s åtalsrätt enbart bedöms på basis av antalet väckta åtal skulle åtalsrätten inte vara av stor praktisk betydelse. JO har väckt högst några enstaka åtal per år. Vad beror detta på?

I praktiken styrs ärenden där det förekommer brottsmisstankar redan från första början till polisen. Polisen utför en förundersökning i ärendet och därefter överförs ärendet till allmänna åklagaren för åtalsprövning. Därför får JO mycket sällan ta emot sådana ärenden där det skulle vara ett egentligt alternativ att väcka åtal. Så ska det enligt min uppfattning också vara. Även om JO har åtalsrätt hör det inte i första hand till JO:s uppgifter att se till att det straffrättsliga ansvaret realiseras. Denna uppgift ankommer i regel på de myndigheter som svarar för straffprocessen. JO ska utnyttja sina specialåklagarbefogenheter endast då dessa myndigheter inte har handlat korrekt eller då det av någon anledning är motiverat eller ändamålsenligt att ärendet direkt behandlas inom ramen för JO:s åtalsprövning. Enligt min uppfattning skulle det inte vara ändamålsenligt att JO med stöd av sin åtalsbehörighet skulle ta ärenden som gäller brottsmisstankar till behandling t.ex. enbart därför att målsäganden eller någon annan har råkat föra ärendet till JO för behandling.

Det faktum att JO mycket sällan har anledning att utnyttja sin åtalsrätt visar att det normala straffprocessuella systemet fungerar. Nuförtiden är åklagarkårens yrkeskunnig och åklagarväsendet har en oberoende ställning. Förut kan det ha varit motiverat att JO utförde åtalsprövningen t.ex. i ärenden som gällde misstänkta brott inom försvarsmakten, eftersom dessa ärenden annars skulle ha prövats av en militärjurist som hörde till försvarsmaktens egen personal. Nuförtiden sköts

emellertid åklagaruppgifterna vid militära rättegångar av sådana oberoende allmänna åklagare som förordnats till uppdraget av riksåklagaren.

JO:s åtalsrätt har i praktiken en mycket större betydelse än vad man kunde sluta sig till enbart på basis av antalet väckta åtal. Dessutom fattar JO också en del andra beslut som gäller åtalsprövning. En del av dem är s.k. påföljdsliknande beslut om åtalseftergift, där det konstateras att den misstänkte har gjort sig skyldig till ett brott, men JO bedömer att det är en tillämplig åtgärd att den övervakade ges en anmärkning för framtiden. I egenskap av specialåklagare kan JO också utnyttja åklagarbefogenheterna t.ex. för att inleda och delta i en förundersökning.

I praktiken är det väsentligaste dock att JO:s åtalsrätt i sig påverkar sättet för undersökningen av klagomål och ärenden som JO undersöker på eget initiativ. Det faktum att JO har åtalsrätt inverkar också på undersökningens inriktning. Åtalsrätten innebär att JO i princip ska granska möjligheterna att vidta eventuella straffrättsliga åtgärder i varje ärende. Om JO inte hade åtalsrätt skulle undersökningen kunna begränsas till ett allmänt plan och inriktas t.ex. enbart på den berörda organisationens eller myndighetens verksamhet. Däremot ska hos oss JO:s undersökning vanligtvis utsträckas till enskilda tjänstemän eller personer som sköter offentliga uppgifter då dessa kan misstänkas för lagstridigt förfarande. Detta kan i praktiken ha allmän preventiv effekt i myndighetsverksamhetens lagenlighet. Arrangemanget är också förenligt med den finska laglighetstraditionen som avspeglas i 118 § i grundlagen, där det bestäms att varje tjänsteman personligen svarar för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga.

Eventuella problem

Enligt grundlagen är myndigheterna och andra som sköter offentliga uppdrag skyldiga att ge JO de upplysningar som behövs för laglighetskontrollen. Detta betyder att det hör till tjänstemännens tjänsteplikt att ge JO sanningsenliga uppgifter i de ärenden som JO undersöker. Det kan emellertid uppkomma en konflikt mellan tjänstemannens sanningsplikt och det s.k. självkriminaliseringsskyddet, som innebär att var och en har

rätt att inte utsätta sig för en risk för att bli åtalad för ett brott samt rätt att inte medverka till utredningen av sin egen skuld. Förundersökningsförfarandet är däremot inte förknippat med motsvarande problem, eftersom en tjänsteman vid förundersökningen har en normal ställning som brottsmisstänkt som har ingen sanningsplikt.

En situation som är problematisk med tanke på självkriminaliseringsskyddet kan uppkomma i synnerhet då ett ärende som JO har avgjort i klagomålsförfarandet blir föremål för en straffprocess. Detta är möjligt t.ex. därför att målsäganden i Finland enligt grundlagen har självständig åtalsrätt, dvs. rätt att kräva att en tjänsteman eller någon annan som sköter en offentlig uppgift ska ådömas straff. Problem kan uppkomma om den utredning tjänstemannen med stöd av sin sanningsplikt gett JO angående sitt eget förfarande utnyttjas mot tjänstemannen vid straffprocessen.

Den kommitté för mänskliga rättigheter som inrättats med stöd av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter har i fallet *Alzery mot Sverige* riktat kritik mot att svenska myndigheters lagstridiga förfarande inte hade prövats i straffrättsligt avseende. Förfarandet kunde nämligen inte längre bli föremål för en straffprocess, eftersom JO hade utrett saken i annat än straffrättsligt avseende och tjänstemännen hade gett JO information med stöd av sin sanningsplikt. Hur kan man undvika dylika problem?

Om ett ärende som JO utreder uppenbart kräver sådan straffrättslig prövning som sker inom ramen för åtalsprövningen finns det skäl att direkt föra ärendet till normal förundersökning. JO kan också inom ramen för klagomålsförfarandet ge anmärkningar med anledning av lagstridigt förfarande, men åtalsprövningen kräver enligt min uppfattning att en förundersökning har genomförts, eller åtminstone att den tjänsteman som är misstänkt för ett brott har erbjudits en möjlighet att ärendet utreds genom en förundersökning där tjänstemannen skyddas av de normala straffprocessuella rättsskyddsgarantierna.

I praktiken är situationen dock i allmänhet sådan att man inte enbart på basis av klagomålet eller det övriga till buds stående materialet ännu kan bedöma om det finns förutsättningar för eller behov av att inleda en förundersökning. Då är det enligt min uppfattning

viktigt att både klaganden och den tjänsteman som är föremål för klagomålet vid behov får information om hur JO har för avsikt att gå till väga vid granskningen av ärendet. Situationerna kan vara mycket varierande och man måste i varje särskilt fall bedöma vilket förfarande som ska tillämpas. Jag ger här endast ett par exempel på tänkbara tillvägagångssätt.

Om klaganden kräver att förfarandet ska utredas som ett brott, men det enligt JO:s uppfattning inte finns förutsättningar för eller behov av att utföra en förundersökning i ärendet, kan det finnas skäl att anvisa klaganden att göra en brottsanmälan hos förundersökningsmyndigheten. Om JO i denna situation börjar utreda ärendet inom klagomålsförfarandet, kan samma ärende genom klagandens åtgärder senare bli föremål för en straffprocess.

Om klaganden däremot inte har krävt att ärendet ska utredas som ett brottmål, men JO anser att det eventuellt finns ett behov av att bedöma ärendet i straffrättsligt avseende, kan utredningen inledas genom att ärendet undersöks som ett klagomål. I detta fall kan det emellertid finnas skäl att uppmärksamma den tjänsteman som är föremål för klagomålet på att förfarandet också kan bli föremål för straffrättslig bedömning. Därmed kan tjänstemannen beakta självkriminaliseringsskyddet då han eller hon ger sin utredning i ärendet.

Slutledningar

Det ringa antalet åtal JO väckt ger inte en riktig bild av vilken betydelse JO:s åtalsrätt *de facto* har. Åtalsrätten är av stor principiell betydelse både i de ärenden som hör till laglighetsövervakarnas exklusiva åtalsrätt och i de övriga ärenden som omfattas av JO:s åtalsbehörighet. Åtalsrätten är dessutom av stor praktisk betydelse framför allt när det gäller det sätt på vilket JO undersöker ärendena. Inom JO:s verksamhet förekommer det sällan några problem i samband med åtalsrätten, men det finns ändå skäl att vara medveten om de eventuella problem som kan uppkomma.

Trots att det ur internationellt perspektiv är sällsynt att justitieombudsmannen har åtalsrätt, har åtalsrätten enligt min uppfattning en viktig betydelse i vårt land. Åtalsrätten passar väl ihop med den finländska rättskulturen och laglighetstraditionen.

JUKKA LINDSTEDT

BEVÄRINGARNAS RÄTTIGHETER OCH BEMÖTANDET AV BEVÄRINGARNA – 1988 OCH 2008

Enligt lagen ska JO i synnerhet ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt den fredsbevarande personalen behandlas och utföra inspektioner vid försvarsmaktens olika enheter. I lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman bestäms det att JO svarar för ärenden som gäller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonalen samt militära rättegångar.

Inom JO:s laglighetskontroll ägnas försvarsmakten således större uppmärksamhet än vad enbart antalet klagomål utvisar. JO får årligen ta emot några tiotal klagomål som gäller försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet, vilket inte är mycket jämfört med den totala mängden klagomål. Endast en del av klagomålen gäller frågor som berör beväringar. Sådana klagomål kan anföras också av beväringarnas föräldrar. T.ex. under 1980-talet var antalet klagomål över frågor som gällde beväringar större än vad det varit under de senaste åren.

För beväringar som utför sin militärtjänst verkar det finnas en hög tröskel för att anföra klagomål, vilket tyder på en rädsla för att klagomålet kan ha ogynnsamma följder för klaganden. Beväringarnas rätt att anföra klagomål verkar inte vara en självklarhet ens för de överordnade. JO har nämligen upprepade gånger blivit tvungen att uppmärksamma ett visst truppförband på att beväringarna har rätt att anföra klagomål direkt hos JO.

Enbart på basis av klagomålen kan man således inte få någon tydlig bild av hur beväringarna bemöts, utan inspektionerna av truppförbanden är i detta avseende viktiga. Inspektionerna utförs regelbundet, så att varje truppförband inspekteras med några års mellanrum. På grund av den ökade mängden klagomål har JO emellertid i viss mån blivit tvungen att minska antalet inspektioner, vilket innebär att intervallen mellan



Foto: Jussi Aalto

inspektionerna har blivit längre. JO uppmärksammar naturligtvis också sådana frågor gällande beväringar som behandlas i medierna. Nyhetströskeln är ofta låg när det är fråga om missförhållanden som berör beväringar, vilket i sig är positivt.

Försvarsmaktens egen laglighetskontroll är också viktig och den har på senaste tid effektiviserats. Verksamhetsåret var det första år under vilket försvarsmaktens interna laglighetskontroll fungerade metodiskt. Under det innevarande året har Huvudstaben bl.a. för avsikt att granska de förundersökningar som gäller missbruk av förmansställning inom försvarsmakten.

År 1988 publicerade jag i anslutning till mina dåvarande forskarstudier artikeln "Eduskunnan oikeusasiamies ja varusmiesten oikeudet" (Riksdagens justitieombudsman och beväringarnas rättigheter, Tiede ja Ase 1988). Det centrala forskningsmaterialet bestod av JO:s klagomålsavgöranden som gällde militärmyndigheter och av de militäraärenden som JO undersökt på eget initiativ under början av 1980-talet samt av JO:s berättelser om sin verksamhet under åren 1920–1986. Artikeln innehöll således dels en översikt över beväringarnas rättigheter i början av 1980-talet, dels en bedömning av hur JO främjat beväringarnas rättigheter under hela sin verksamhetsperiod.

Det har nu gått 20 år sedan artikeln skrevs. Hur har beväringarnas rättigheter och bemötandet av dem utvecklats sedan dess? Och hur har JO kunnat påverka denna utveckling?

Inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna

I min artikel från år 1988 behandlade jag inskränkningarna av beväringarnas grundläggande friheter, såsom yttrande- och religionsfriheten. Även om dessa inskränkningar inte framträder så tydligt i beväringarnas vardag, är de av stor principiell betydelse. Under åren 1964–1982 träffade JO en del viktiga avgöranden, bl.a. i ett fall där en beväring hade förbjudits publicera en artikel, i ett fall där en beväring hade förbjudits förfoga över vissa tidsningsurklipp, i ett fall där distributionen av tidningen Varusmies hade förbjudits på andra ställen än i soldathemmet samt i ett fall där en beväring som hörde till befolkningsregistret var skyldig att delta i en fältandakt som hölls i anslutning till en parad.

På denna tid var regeringsformen gällande, där det i 16 § föreskrevs följande: "Vad angående finska medborgares allmänna rättigheter är sagt, utgör icke hinder för fastställande av sådana inskränkningar, som under krigstid eller uppror samt med avseende å personer i krigstjänst även annars äro nödvändiga". På lagnivå fanns det emellertid knappast några föreskrifter alls om dessa inskränkningar, utan inskränkningarna av militärpersoners grundläggande fri- och rättigheter grundade sig till största delen på andra konstruktioner. Ur forskarens synvinkel ansåg jag då att JO inte i sina beslut tillräckligt väl hade motiverat varför sådana inskränkningar som grundade sig på lägre författningar än lagar var godtagbara. Enligt min uppfattning verkade det som om JO i sina beslut hade omfattat teorin om särskilda subordinationsförhållanden eller anstaltsmakt, som redan på den tiden började bli allt mer kontroversiell.

Nuförtiden är situationen en annan och teorin om anstaltsmakt återopas inte längre. Detta framgår tydligt av JO:s beslut från år 2000, som gällde frågan om huruvida soldater som inte hörde till något trossamfund var skyldiga att delta i gudstjänster i samband med pa-

rader och i andra sammankomster som innefattade religionsutövning. JO Lauri Lehtimaja hänvisade till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna från år 1995. Genom reformen infördes nämligen uttryckliga bestämmelser också om den s.k. negativa religionsfriheten. I samband med reformen slopades också den allmänna möjligheten att inskränka militärpersoners grundläggande fri- och rättigheter. Enligt Lehtimaja hade personer som inte hörde till något religiöst samfund, såväl bland stampersonalen som bland beväringarna, rätt att utebli från paradgudstjänster om de så önskade.

Självfallet uppmärksammade JO också på 1980-talet inskränkningarna av beväringarnas grundläggande fri- och rättigheter. År 1982 konstaterade JO att rättsläget beträffande beväringarnas grundläggande fri- och rättigheter var bristfälligt och oklart. JO uppmanade därför statsrådet att vidta åtgärder för att stifta en lag om militärpersoners rättsliga ställning. Detta förslag fullbordades inte, men den nya vämpliktslagen som trädde i kraft vid ingången av detta år innehåller rätt så mycket föreskrifter om beväringarnas rättigheter och skyldigheter.

I min artikel fäste jag redan för 20 år sedan vikt vid att det allmänna tjänstereglementet innehöll en del föreskrifter om inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessa inskränkningar hade alltså reglerats på en så pass låg författningsnivå. På denna punkt har det emellertid inte skett någon stor förändring sedan dess, utan reglementet innehåller fortfarande föreskrifter om sådana inskränkningar. Jag påpekade detta förra året i samband med att regeringspropositionen angående den nya vämpliktslagen utarbetades. Riksdagens grundlagsutskott ansåg också i sitt utlåtande att reglementet bör revideras i brådskande ordning. Enligt utskottet bör man se till att reglementena inte strider mot de krav som gäller författningsnivån och regleringens precision.

Rättsvården

Beträffande rättsvården tog jag i min artikel år 1988 upp de problem som förekom vid genomförandet av förundersökningar. JO hade i flera av sina avgöranden strävat efter att påverka förundersökningspraxis. Enligt

min uppfattning hade dessa ställningstaganden bidragit till att de tydligaste kränkningarna av objektiviteten vid förundersökningarna hade minskat. I JO:s berättelser bedömdes det dock att förundersökningarnas nivå var otillfredsställande vid denna tidpunkt.

Det kan fortfarande förekomma problem när det gäller objektiviteten vid förundersökningarna. I ett av sina avgöranden kritiserade BJO Petri Jääskeläinen för några år sedan det förfarande där förhöret utfördes av en överordnad till den person som blev förhörd. I samma beslut kritiserade BJO också det faktum att beväringen hade varit tvungen att stå upprätt under hela förhöret. JO konstaterade redan på 1960-talet i ett av sina avgöranden att ett sådant förfarande var otillbörligt.

I anslutning till sina inspektioner granskar JO nuförtiden ett urval handlingar som gäller disciplinära ärenden samt skadebeslut. Det finns en del problem som återkommer i dessa handlingar. Det framgår t.ex. inte alltid av gärningsbeskrivningen för ett brott i vilket reglemente eller i vilken föreskrift det tillräknade uppförandet har förbjudits. I allmänhet förekommer det dock inte några allvarliga brister i de handlingar som gäller disciplinära frågor eller i skadebesluten, vilket ger en tämligen god bild av att rättsvärdens nuvarande standard är god. JO kunde kanske i något skede på nytt göra en mer omfattande bedömning av standarden på sådana förundersökningar som utförs av militärpersoner.

JO var en av de aktörer som på 1980-talet uppmärksammade de dåvarande bristfälliga möjligheterna att överklaga disciplinstraff, i synnerhet arreststraff. Situationen är nu en annan eftersom arreststraff inte längre kan påföras genom disciplinärt förfarande. Dessutom är det möjligt att överklaga disciplinära straff. Domstolarna verkar inte heller i praktiken längre döma ut arreststraff. Ett tecken på att uppfattningarna har förändrats är att man nu redan diskuterar möjligheterna att införa besvärsmetod också i samband med disciplinära tillrättavisningar. En annan sak som förut har betraktats nästan som en självklarhet, dvs. att militära ledamöter deltar i behandlingen av militära rättegångsärenden, kommer sannolikt också att bli föremål för allt mer kritisk granskning i framtiden.

Pennalism

Då man ser tillbaka på självständighetstiden kan man konstatera att pennalismen kontinuerligt har ägnats större uppmärksamhet. Detta betyder dock inte att pennalismen på lång sikt skulle ha ökat. Forskningsrönen vittnar t.ex. om att det före kriget förekom hårda pennalismsedvänjor. Det som hänt är att toleranströskeln ständigt har sjunkit i takt med den allmänna demokratiseringen av samhället och den allt högre utbildningsnivån. Pennalismen betraktas således som mer förkastlig än förut.

Denna utveckling kommer sannolikt att fortgå. I och med att toleranströskeln ständigt sjunker börjar sådant förfarande som tidigare ansågs höra till utbildningen så småningom betraktas som pennalism. Detsamma gäller bedömningen av när utbildarnas språkbruk uppfattas som osakligt. Detta innebär dock inte att man skulle kunna underlätta att förebygga pennalism och utgå från att pennalism alltid förekommer. Det behövs övervakning och man bör förhålla sig avisande till både pennalism och annat otillbörligt beteende. Det är viktigt att man kan bryta eventuella pennalismtraditioner. Dessutom torde det finnas skäl att granska huruvida de militära utbildningsanstalternas traditioner innefattar sådana drag som är negativa med tanke på förebyggandet av pennalism.

I synnerhet under 1960–1980-talen träffade JO många avgöranden som innehöll en bedömning av hurdant förfarande som skulle betraktas som pennalism. Som otillbörliga åtgärder betraktade JO t.ex. överdimensionerade exercis- och påklädningsövningar, order om armhävningar på grund av omilitäriskt uppträdande, order om att skriva en text hundra gånger, order om att åla sig fram inomhus, exercisövningar i lerigt före på väg till en måltid, exercis för en hel grupp som kollektivt straff eller som något slags förundersökningsmetod, samt order om att de som klarat sig sämst vid skjutövningar skulle springa runt en byggnad som låg på en kilometers avstånd. I ett betydelsefullt avgörande konstaterade JO att en beväring som ensam blivit tvungen att utföra en övning och de personer som bevittnat övningen kunde uppfatta den som en straffpåföljd, trots att den i själva verket inte var det. Övningen hade således genomförts på ett otillbörligt sätt.

Enligt min uppfattning har dylika flagranta förfaranden minskat betydligt. JO:s ställningstaganden har i detta sammanhang varit av stor betydelse – också med tanke på att de har påverkat de anvisningar som utfärdats av Huvudstaben. Vissa seder verkar dock vara långlivade. Redan år 1975 konstaterade JO att det var förnedrande för en beväring att tvingas bära med sig en sten på grund av att beväringen hade glömt en detalj i sin utrustning. För bara några år sedan uppdagades emellertid ett liknande förfarande i samband med BJO:s inspektion av ett truppförband. Denna incident ledde till domstolsbehandling och straff. Otillbörliga exercisövningar förekommer likaså fortfarande.

Medan det ännu på 1980-talet uppdagades fall där det förekommit omfattande pennalism, förekommer det nuförtiden närmast enstaka överdrifter. Trots detta tror jag inte att osakligheter är sällsynta. Inspektionerna av truppförbanden ger enligt min uppfattning en god bild av det gällande läget. Till de mottagningar som ordnas i samband med inspektionerna kommer det ganska ofta beväringar som vittnar om osakligt förfarande. Beväringskommittéerna uppger likaså att det förekommer osakligheter. Dessa incidenter är dock i allmänhet sådana att det inte finns anledning att utreda dem närmare, utan saken diskuteras med truppförbandets kommandör i samband med att inspektionen avslutas. Det är emellertid inte troligt att de personer som redogjort för osakligheter i samband med inspektionerna skulle vara de enda som upplevt dåligt bemötande, utan det finns säkert också sådant otillbörligt förfarande som förblir dolt.

Förra året uppmärksammades pennalismen igen i olika massmedier. Försvarsmakten reagerade snabbt och utarbetade först en utredning om saken och utfärdade därefter särskilda direktiv om förebyggande av mobbing och pennalism. Utgångspunkten är nolltolerans.

Nya utmaningar

I min artikel från år 1988 granskade jag hur JO dittills hade försökt förbättra beväringarnas grundläggande fri- och rättigheter och rättsskydd och även lyckats i sina försök. JO har också därefter kunnat medverka

till att beväringarnas ställning har förbättrats. Det finns dock även nya utmaningar inom detta område.

Tjänstgöringssäkerheten har alltid varit en viktig fråga som JO noggrant följt upp. Å andra sidan har också förväntningarna på tjänstgöringssäkerheten kontinuerligt ökat. En liknande utvecklingstrend råder även i samhället i övrigt. Staten förväntas i allt större utsträckning garantera sina medborgares säkerhet i alla situationer. Olyckor som beror på trötthet och som kan vara ödesdigra vid stridsövningar med skarpa patroner eller i samband med fordonstransporter väcker välgrundad oro bland t.ex. beväringarnas föräldrar.

JO utövar också tillsyn över beväringarnas hälso- och sjukvård. JO har t.ex. redan under flera årtionden fäst vikt vid skyldigheterna att iakta lättnader i tjänst. Dessutom har det uppkommit ett nytt problem, dvs. läkarbristen inom försvarsmakten. JO har under de senaste åren bett Huvudstaben redogöra för vilka åtgärder man vidtagit för att lindra läkarbristen. Även om läget har förbättrats en aning under den allra senaste tiden har man inte ännu lyckats åstadkomma någon avgörande förbättring av situationen.

Vid inspektionerna av truppförbanden redogör beväringarna för sina uppfattningar om permissionerna och fritiden samt om de dagliga tjänstgöringsarrangemangen. Förhållandevis ofta uppmärksammar de skillnaderna mellan truppförbandens olika grundenheter när det gäller fritidens omfattning. En samhällsförändring kan skönjas i att beväringarna nuförtiden har höga förväntningar på fritiden. Kraven på att beväringarna ska bemötas jämlikt har också ökat.

År 1988 föreställde man sig kanske inte ens ännu att kvinnorna inom en nära framtid skulle ges möjlighet till frivillig militärtjänstgöring och yrkesmilitärutbildning. JO har i samband med sina inspektioner strävat efter att utreda om kvinnorna har bemötts sakligt och likvärdigt inom militären. Under årens lopp har JO fått kännedom om att en viss grad av otillbörligt bemötande har förekommit. Detsamma kan man också utläsa av forskningen i ämnet och av den preliminära kartläggning av situationen som utfördes som underlag för försvarsmaktens jämställdhets- och likvärdighetsplaner.

JO kommer även i fortsättningen att följa upp hur kvinnorna bemöts inom armén. Detsamma gäller bemötandet av beväringar med utländsk härkomst. Det är positivt att man inom försvarsmakten har inlett arbetet för att främja jämställdheten och likvärdigheten.

Det generella omdömet om beväringarnas rättigheter och bemötandet av dem beror på tidsperspektivet. Redan en granskning av de senaste 20 åren visar att läget har förbättrats och om man t.ex. utsträcker granskningen till tiden före kriget skiljer sig beväringarnas nuvarande förhållanden fullständigt från vad de var då. Detta innebär ändå inte att JO:s och de övriga aktörernas arbete för att förbättra beväringarnas ställning nu skulle vara mindre betydelsefullt än tidigare. Samtidigt hyser medborgarna nämligen allt större och berättigade förväntningar på att staten ska garantera att de som utför sin militärtjänstgöring bemöts sakligt och likvärdigt samt att deras säkerhet tryggas.

2. Justitieombudsmannainstitutionen år 2007

JO-institutionen härstammar från Sverige, där tjänsten som Riksdagens justitieombudsman inrättades år 1809. Vid Finlands riksdag inledde justitieombudsmannen sin verksamhet år 1920. Institutionen är den näst äldsta i sitt slag i hela världen. I mitten av 1900-talet spred sig JO-institutionen till de övriga nordiska länderna. Danmark fick en justitieombudsman år 1955 och Norge år 1962. Både i Danmark och Norge har justitieombudsmannen emellertid mer begränsade befogenheter än i Sverige och Finland.

Institutionen spreds senare till andra länder, i första hand enligt dansk modell. Enligt uppgifter från Internationella ombudsmannainstitutet (International Ombudsman Institute, IOI) finns det ombudsmän i cirka 140 länder. En del av dem arbetar på regional eller lokal nivå. T.ex. Tyskland och Italien har inga parlamentariska ombudsmän. År 1995 inrättade Europeiska unionen en europeisk ombudsmannainstitution.



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

Foto: Jussi Aalto

2.1 UPPGIFTER OCH ARBETSFÖRDELNING

JO är landets högsta laglighetsövervakare som utses av riksdagen. JO övervakar att de aktörer som sköter offentliga uppgifter följer lagen, fullföljer 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 (JO) och justitiekanslern (JK) samma behörighet. Det är t.ex. bara JO eller JK som kan besluta att en domare ska åtalas för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen. Vid arbetsfördelningen mellan JO och JK har JO fått till 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 avses 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, som utses för en mandatperiod på fyra år. JO fattar beslut om den inbördes arbetsfördelningen mellan dem. De biträdande justitieombudsmännen avgör sina ärenden självständigt och med samma befogenheter som justitieombudsmannen.

JO Paunio behandlar ärenden som gäller principiella frågor, statsrådet och de andra högsta statsorganen. Därutöver behandlar JO Paunio enligt den gällande arbetsfördelningen bl.a. ärenden som gäller socialvård och hälso- och sjukvård samt ärenden som gäller social trygghet på ett mer allmänt plan. Dessutom behandlar JO Paunio de ärenden som gäller barnets rättigheter. BJO Jääskeläinen behandlar bl.a. ärenden som gäller domstolar, fångvård, utsökning, miljö- och lokalförvaltning samt beskattning. BJO Lindstedt behandlar å sin sida 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. En redogörelse för den detaljerade arbetsfördelningen finns i bilaga 2.

2.2 VERKSAMHETSFORMER

Laglighetskontrollen i Finland har med tiden förändrats i flera avseenden. JO:s åklagarroll har trätt i bakgrunden och JO har fått en mer framträdande roll när det gäller att utveckla myndighetsverksamheten. JO har koncentrerat sig på att inom ramen för laglighetskontrollen styra och ställa krav på gott förvaltningsförfarande.

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995 fick JO till uppgift att över-

vaka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Detta förändrade perspektivet inom JO:s verksamhet så att JO därefter har 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 i det aktuella fallet. 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 ska JO inspektera ämbetsverk och inrättningar. JO ska 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 2007 samt hurdana ställningstaganden dessa frågor gett anledning till (se s. 38).

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 ska få användas. Teletvångsmedlen används i första hand i samband med förundersökningen av allvarliga brott. Bruket av teletvångsmedel medför ingrepp i flera av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggats i grundlagen, såsom privatlivsskyddet, skyddet för förtroliga meddelanden och hemfridsskyddet. Enligt lagen ska inrikesministeriet, tullen och försvarsministeriet årligen överlämna en berättelse om användningen av teletvångsmedel till JO. Enligt lagen har polisen dessutom 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 ska årligen överlämna en berättelse angående täckoperationerna till JO. Övervakningen av teletvångsmedel och täckoperationer behandlas i det avsnitt som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (se s. 85).

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 ska 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 sådana frågor av allmän betydelse som är ömtåliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna koncentrerade sig JO år 2007 särskilt på rådgivningsskyldigheten och främjandet av jämställdheten. Dessa ämnen presenteras närmare i avsnittet om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

2.3 ARBETSSITUATIONEN OCH DESS UTMANINGAR

Antalet klagomål och andra ärenden som hör samman med laglighetskontrollen har under de senaste åren

ökat kraftigt. År 2006 fick JO ta emot det hittills största antalet nya ärenden som gällde laglighetskontroll, då sammanlagt 4 241 nya ärenden som hänfördes till laglighetskontrollen registrerades vid JO:s kansli. Under år 2007 inkom 3 857 sådana ärenden. Även om antalet nya ärenden minskade en aning, är verksamhetsårets antal ändå det näst högsta genom tiderna vid JO:s kansli.

Till laglighetskontrollen hänförs utöver klagomål även JO:s egna initiativ 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 de aktuella frågorna. Till laglighetskontrollen hänförs också JO:s utlåtanden och sakkunniguppdrag t.ex. i riksdagsutskotten (bilaga 3).

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 tacklade man dessa utmaningar genom att öka antalet föredraganden och övriga anställda, utveckla arbets- och verksamhetsmetoderna samt satsa kraftigt på utbildning. Det primära målet var 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 1997–2007. De laglighetskontrollärenden som inkommit per e-post har däremot ökat kraftigt.

År 2007 inkom nästan 40 % av alla ärenden i elektronisk form. Den elektroniska kommunikationen har redan påverkat arbetsmetoderna och kommer även i fortsättningen att påverka arbetet vid kansliet. JO fick t.ex. ta emot över 60 elektroniska klagomål angående hän-

delserna 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. Under de senaste åren inrättades inga nya ordinarie tjänster vid JO:s kansli och i budgeten har anslagen för tillfälliga anställningar gradvis reducerats. Behandlingen av klagomål effektiviserades däremot genom nya arbetsmetoder.

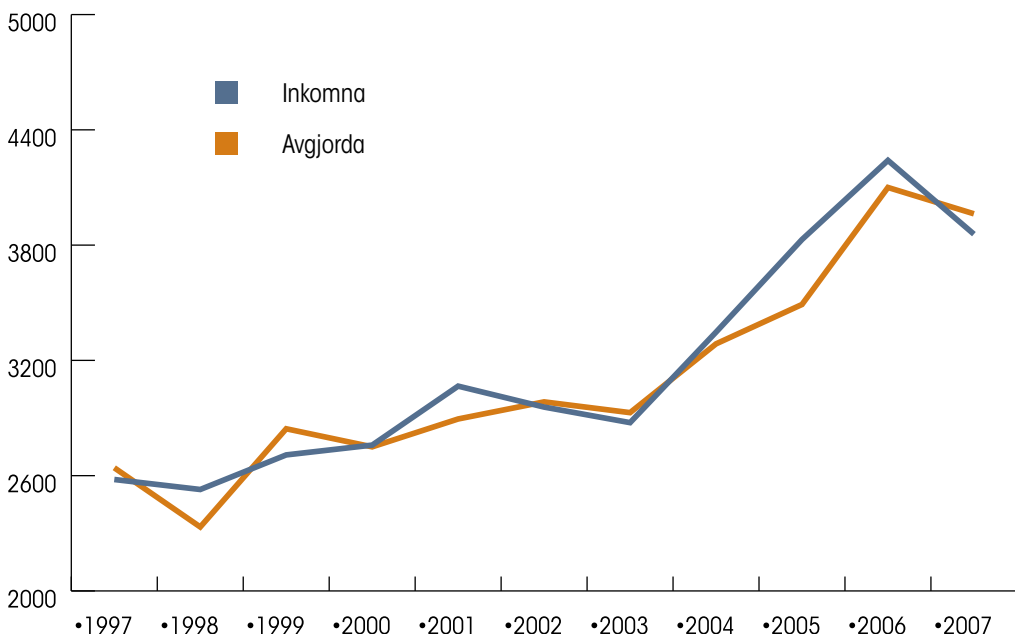
Verksamheten kan ytterligare effektiviseras genom att det elektroniska ärendehanteringssystemet utvecklas. Förberedelserna för detta fortsatte under år 2007. För JO:s kanslis del innebär det elektroniska skrivbordet bl.a. att klagomålsärendena i framtiden såväl kan inledas och beredas (vilket innebär att utredningar och utlåtanden skaffas) som avgöras med hjälp av ett och samma elektroniska ärendehanteringssystem.

Om antalet klagomål fortsätter att öka måste man emellertid också överväga andra alternativ, såsom att ändra lagstiftningen om JO-institutionen. En lagänd-

ring 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. Domstolen fick därigenom processuella redskap och möjligheter till flexibilitet för att kunna avveckla anhopningen av klagomål.

Riksdagen godkände år 2005 en ändring av grundlagen och lagen om riksdagens justitieombudsman. Enligt denna lagändring kan JO, efter att grundlagsutskottet tagit ställning till saken, välja en ställföreträdare för BJO för en mandattid på fyra år. På detta sätt kan man försäkra sig om att beslutsverksamheten fortgår utan uppehåll i extraordinära situationer, t.ex. då en av de biträdande justitieombudsmännen under en lång tid är förhindrad att sköta sin tjänst. Grundlagsändringen godkändes av riksdagen år 2007.

Utöver det ökade antalet klagomål och övriga laglighetskontrollärenden har det intensifierade internationella samarbetet också bidragit till ökningen av arbetsmängden vid JO:s kansli. Vid JO:s kansli följer man



Inkomna och avgjorda laglighetsövervakningsärenden under åren 1997–2007

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. Arbetsgruppens mandattid går ut i april 2008. Med hjälp av övervakningssystemet ska man utöva tillsyn över sådana inrättningar och platser där frihetsberövade personer hålls i förvar. Enligt tilläggsprotokollet förpliktas de fördragssslutande staterna att inrätta ett nationellt övervakningsorgan som ger rekommendationer till de behöriga myndigheterna och fungerar som kontaktlänk till det internationella övervakningsorganet. Som ett alternativ har man framfört att JO kunde anförtros denna uppgift.

Antalet inkomna och avgjorda ärenden

År 2007 fick JO ta emot sammanlagt 3 857 nya ärenden som hörde samman med laglighetskontrollen. Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 3 963 sådana ärenden.

Under verksamhetsåret avgjordes 3 544 klagomål, vilket är det största antalet genom tiderna. Det är också anmärkningsvärt att de avgjorda ärendena var ca 100 fler än de inkomna ärendena under år 2007.

■ inkomna ■ avgjorda	2006	2007
Klagomål	3 620 3 529	3 397 3 544
Överförts från justitiekanslern	42	39
Egna initiativ	49 52	49 44
Utlåtanden och sakkunnig-uppdrag	47 45	39 38
Övriga skrivelser	483 474	333 337
Sammanlagt	4 241 4 100	3 857 3 963

Den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden som hörde samman med laglighetskontrollen var vid årets slut 7,0 månader, vilket var mer än året innan (6,1 månader).

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. Sammanlagt 20 % av alla avgöranden gällde detta sakområde. Andra omfattande sakområden utgjordes av frågor som gällde polisen (16 % av alla avgöranden), hälso- och sjukvården (11 %), fängsvården (10 %) och domstolarna (7 %). Inom de mest omfattande sakområdena höll sig antalet avgjorda ärenden i huvudsak på samma nivå som året innan. Den mest betydande ökningen skedde inom fängsvården, där antalet avgjorda ärenden ökade med ca 24 %. I bilaga 4 finns detaljerad information om avgörandena inom varje sakområde, samt övriga 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 uppmärksamma den övervakade på de krav som god förvaltningssed 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 ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas, samt uppmärksamma statsrådet eller något annat organ som svarar för lagberedningen på brister som JO observerat i olika bestämmelser eller föreskrifter. Ibland rättar

myndigheten sitt fel på eget initiativ redan i det skede då JO ingriper i ärendet genom en begäran om utredning.

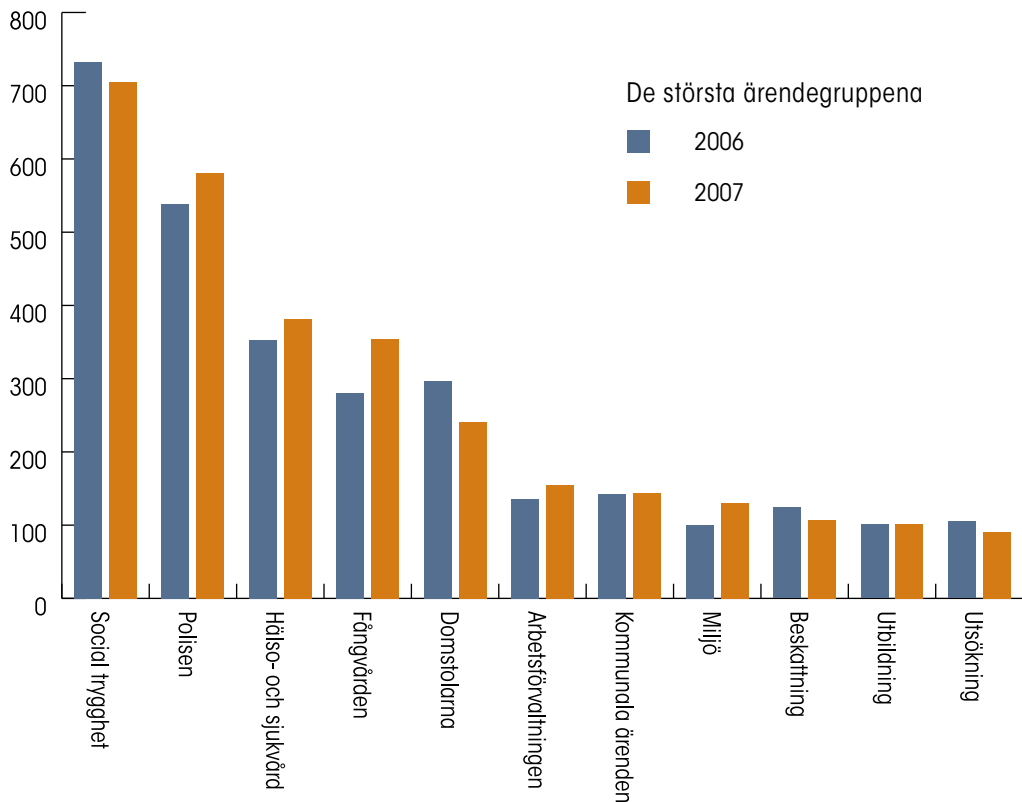
År 2007 vidtog JO åtgärder i sammanlagt 619 ärenden, vilket motsvarar ca 17 % av alla avgöranden som gällde klagomål och ärenden som JO tagit till prövning på eget initiativ (sammanlagt 3 588). I 15 % av fallen konstaterade JO inte något felaktigt förfarande, i 45 % av fallen fanns det inte skäl att misstänka något felaktigt förfarande och i 23 % av fallen togs klagomålet inte till prövning. Åtgärdsavgörandenas antal motsvarade 22 % av alla ärenden som togs till prövning.

Under verksamhetsåret förordnade JO i ett fall att tjänsteåtal skulle väckas mot två tjänstemän. JO gav 41 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 519 fall.

I 32 fall gjordes en rättelse i ärendet medan det var under behandling. I 26 fall klassificerades avgörandena som framställningar, även om också andra avgöranden innefattade sådana ställningstaganden angående utveckling av förvaltningen som påminde om framställningar. Ett och samma avgörande kan innefatta flera åtgärder.

2.4 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret inspekterade JO 69 inrättningar (70 inrättningar året innan). En förteckning över alla inspektioner finns bifogad (bilaga 5). Inspektionerna beskrivs närmare i samband med de avsnitt som gäller de olika förvaltningsområdena.



ÅTGÄRDER FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER		Åtgärd						Det totala antalet avgjorda ärenden	% -andel*
		Åtal	Anmärkning	Meddelande	Framställning	Röttelse	Sammanlagt		
Myndighet	Socialmyndigheter - socialvård - socialförsäkring		10 7 3	107 77 30		7 3 4	124 87 37	705 427 278	17,6
	Polismyndigheter	1	6	92	2	1	102	581	17,5
	Hälsovårdsmyndigheter		9	64	3	4	80	381	21,0
	Fångvårdsmyndigheter		1	69	4	5	79	354	22,3
	Miljömyndigheter		3	29			32	130	24,6
	Arbetskraftsmyndigheter			26		2	28	155	18,1
	Undervisningsmyndigheter			19	3	3	25	102	24,5
	Kommunala myndigheter		5	15	1	1	22	144	15,3
	Övriga övervakade		1	14	4		19	130	14,6
	Utsökningsmyndigheter			16	2		18	91	19,8
	Intressebevakningsmyndigheter		1	15			16	52	30,8
	Domstolar - allmänna domstolar - specialdomstolar - förvaltningsdomstolar		3 3	8 6 2	2 2		13 11 2	241 201 3 37	5,4
	Militära myndigheter			10		2	12	34	35,3
	Jord- och skogsbruksmyndigheter		1	7	2	1	11	79	13,9
	Kommunikationsmyndigheter			7		2	9	85	10,6
	Skattemyndigheter			3	2	1	6	107	5,6
	Utlänningsmyndigheter			5		1	6	57	10,5
	Åklagarmyndigheter			5		1	6	62	9,7
	Tullmyndigheter			5			5	13	38,5
	Offentliga rättsbiträden		1	1		1	3	10	30,0
	De högsta statsorganen			1	1		2	36	5,5
	Kyrkliga myndigheter			1			1	19	5,3
	Enskilda som inte övervakas							20	–
	Sammanlagt	1	41	519	26	32	619	3 588	17,2

* Åtgärdsavgörandenas procentuella andel av avgörandena i respektive kategori av ärenden

Beväringar och personer som är intagna i slutna anstalter ges alltid i samband med inspektionerna tillfälle att föra förtroliga samtal med JO eller med en företrädare 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. Inspektionerna har också en förebyggande funktion.

2.5 KUNDBETJÄNING

Man har 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 kanslilokalerna 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. Under verksamhetsåret besvarades 337 skrivelser. Vid kansliet tog man under verksamhetsåret emot ca 2 500 kundsamtal och ca 150 kundbesök.

Kansliets registratur tar emot klagomålen och svarar på förfrågningar angående dem samt tar emot dokumentbeställningar. Vid registraturen fick man under verksamhetsåret ta emot ca 3 700 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 lagstift-

ningen till riksdagen. JO överlämnade sin berättelse för år 2006 till riksdagens talman 19.6.2007.

JO informerar också medierna om sådana avgöranden som är av allmänt intresse. År 2007 sammanställdes ca 40 pressmeddelanden angående justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens avgöranden. De beslut som har juridisk relevans publiceras dessutom på webben. År 2007 infördes ca 300 avgöranden på webben, vilket motsvarar ca hälften 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 finns på adressen www.ombudsman.fi och de engelskspråkiga sidorna på adressen www.ombudsman.fi/english. För informationsförmedlingen vid kansliet svarar förutom informatörerna även registratures personal och föredragandena.

2.7 KANSLIET

JO:s kansli finns i Lilla parlamentet, dvs. i riksdagens nya tillbyggnad på Arkadiagatan 3.

Vid utgången av år 2007 fanns det 54 ordinarie tjänster vid kansliet. 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, en webbinformatör, två inspektörer, fyra notarier, en arkivarie, en registrator, en biträdande registrator, tre avdelningssekreterare och fem byråsekreterare. En förteckning över personalen finns i bilaga 6.

I november 2007 genomfördes en gallup angående arbetstillfredsställelsen bland personalen vid kansliet. Resultaten av gallupen kommer att behandlas under år 2008.

Vid JO:s kansli ska 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 15 gånger under verksamhetsåret.

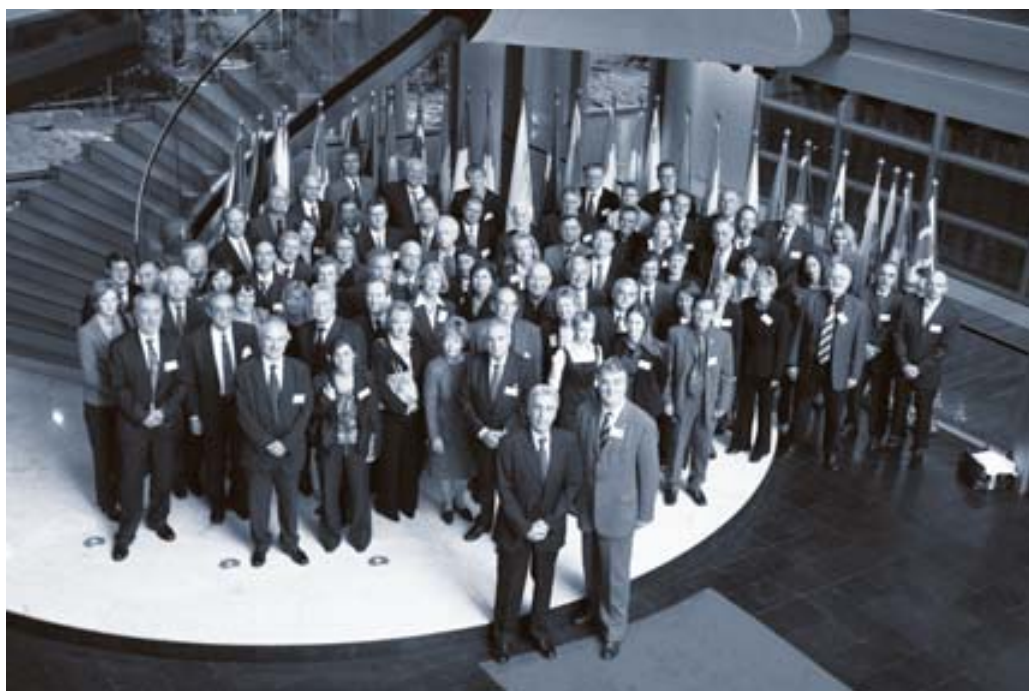
Under år 2007 deltog äldre justitieombudsmannasekreterare Kirsti Kurki-Suonio och äldre justitieombudsmannasekreterare Håkan Stoor i personutbytet och arbetade båda under en del av året vid justitieministeriet. Inom ramen för det internationella personutbytet arbetade notarie Helena Rahko i Sydney i Australien vid kansliet för justitieombudsmannen i Nya Sydwalet.

2.8

INTERNATIONELLT
SAMARBETE

JO Paunio är medlem i direktionen för det internationella ombudsmannainstitutet International Ombudsman Institute (IOI). Hon deltog 5–11.11.2007 i konferensen för IOI:s direktion i Sydney.

JO Paunio deltog också i en konferens för Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter och medlemsstaternas ombudsmän 12–13.4.2007 i Aten. JO Paunio och BJO Jääskeläinen deltog 14–16.10.2007 i ett seminarium för EU:s ombudsmän i Strasbourg. BJO Lindstedt deltog 24–25.9.2007 i en konferens arrangerad av Polens ombudsman i Warszawa. Dessutom deltog



JO Riitta-Leena Paunio och BJO Petri Jääskeläinen deltog i Europeiska unionens nationella och regionala ombudsmäns och motsvarande institutioners seminarium i Strasbourg 14–16.10.2007. Under seminariet godkändes en på unionens samtliga språk avfattad kommuniké i syfte att öka kännedomen om ombudsmännens behandling av klagomål i samband med tillämpningen av EU-lagstiftningen.

Foto: European Ombudsman

en del av den övriga kanslipersonalen i ett antal internationella sammankomster.

JO:s kansli gästades av Polens ombudsman Janusz Kochanowski och Perus ombudsman Beatriz Merano. Kansliet besöktes bl.a. också av en delegation från Tjeckiens parlament, Rysslands inrikesministerium och en delegation från Kina som leddes av Kinas vice minister Du Qiwen, samt av besökare från Sydkorea, Japan och Taiwan.

2.9 SAMARBETET INOM LANDET

Festligheterna med anledning av riksdagens 100-årsjubileum fortgick under år 2007. JO:s kansli deltog i riksdagens evenemang Öppet hus 20–21.8.2007.

Riksdagens grundlagsutskotts årliga besök vid JO:s kansli inföll 25.10.2007.

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 om förändringsstyrning, en rättvis rättegång, totalreformen av fängsvården och JO-institutionens faktiska verkan.

Kansliet besöktes bl.a. av nyckelåklagarna för tjänstebrott, representanter för barnombudsmannens och dataombudsmannens byrå, förvaltningsjuristerna, utrikes-



Kinas vice minister (Central Foreign Affairs Office) Du Qiwen med följe besökte riksdagen 20–24.11.2007. BJO Petri Jääskeläinen var värd under besöket i JO:s kansli.

Foto: Vesa Lindqvist, riksdagen

ministeriet, Tammerfors stad, Helsingfors hovrätt, Beväringsförbundet och gränsbevakningsväsendet.

Till mest betydelsefulla föredrag som JO Paunio höll under verksamhetsåret hörde följande: *Kansalaisen näkökulma (Ur medborgarens synvinkel)* vid riksdagens jubileumsseminarium, där temat var Elävä kaksikielisyys – Levande tvåspråkighet, *Oikeus turvattuun lapsuuteen (Rätten till en skyddad barndom)* vid De ungas vänner rf:s 100-årsfest samt ett föredrag med rubriken *Eduskunnan oikeusasiamiehen havaintoja hyvän hallinnon turvaamisesta perusoikeutena (JO:s iakttagelser om säkerställandet av god förvaltning som en grundläggande rättighet)* vid responsdagarna för statsförvaltningens högsta tjänstemannaledning. Dessutom höll JO inledningsanföranden bl.a. om tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt om respekten för patientens integritet och självbestämmanderätt.

BJO Jääskeläinen deltog som sakkunnig vid ett seminarium som gällde revidering av Finlands jämställdhetslagstiftning. Under utbildningsdagarna för den militära rättsvården höll BJO Lindstedt ett anförande med rubriken *Puolustusvoimien koskevia laillisuusvalvontahavaintoja (Iakttagelser i samband med laglighetskontrollen av försvarsmakten)*. Vid en sammankomst som ordnades av Svenska Finlands Folkting höll BJO Lindstedt ett inledningsanförande med temat *Hur fungerar övervakningen av de språkliga rättigheterna?*

Dessutom höll juristerna vid JO:s kansli föredrag bl.a. om fullbordandet av vårdgarantin, vård som ges oberoende av patientens vilja, intressebevakning, fångklagomål, laglighetskontrollen av förundersökningar och tvångsmedel samt om klagomål som riktar sig mot polisen.

2.10 VILKEN GENOMSLAGSKRAFT HAR JO:S VERKSAMHET?

En undersökning av vilken genomslagskraft JO:s verksamhet har, *Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen (Synpunkter på justitieombudsmannainstitutionens genomslagskraft)*, publicerades 29.11.2007. Undersökningen utfördes av jur. dr. Kalle Määttä, pro-

fessor i rättsekonomi, och ekon. dr. Anssi Keinänen, lektor i rättsekonomi vid Joensuu universitet. I undersökningen utredde man i vilken utsträckning JO har kunnat påverka innehållet i lagar och andra författningar samt myndigheternas verksamhet. Inom ramen för undersökningen analyserades också JO:s synlighet i medierna. Undersökningen är den första i Finland som gäller en viss rättslig institutions faktiska verkan.

Forskarna konstaterade att de som bereder lagar och andra författningar har reagerat positivt på JO:s framställningar om preciseringar och ändringar i lagstiftningen, trots att det ibland har tagit sin tid innan åtgärder har vidtagits med anledning av framställningarna. Undersökningen visar att JO:s verksamhet har varit av betydelse inte enbart när det gäller detaljer i lagstiftningen, utan i vissa fall också när det varit fråga om mera omfattande lagstiftningshelheter. Forskarna ansåg emellertid inte att JO oftare borde göra framställningar om ändringar i lagstiftningen – för detta finns det nämligen inte tid eller resurser.

Inom ramen för undersökningen kartlade man hur anställda inom polisen, fängvården och försvarsmakten reagerade på JO:s åtgärdsförslag. JO:s beslut konstaterades ha en god genomslagskraft i enskilda fall. I många fall hade de berörda myndigheterna vidtagit konkreta åtgärder för att avhjälpa sådana missförhållanden som JO påtalat. Forskarna konstaterade att besluten också torde ha en mer generell genomslagskraft. JO:s egna initiativ och inspektioner konstaterades vara synnerligen betydelsefulla. Myndigheterna betraktade dem som viktiga för utvecklingen av sin verksamhet. Dessutom konstaterades det att de egna initiativen föranleder åtgärder oftare än klagomålen, samt medför strängare påföljder.

Forskarna konstaterade att en fortsatt ökning av antalet klagomål kan bli problematisk med tanke på JO:s möjligheter att vidta egna åtgärder. Under sådana år då antalet klagomål har ökat har antalet inspektioner minskat.

Klagomålen har under de senaste åren kontinuerligt ökat i antal. De kortare behandlingstiderna har inte fullt ut kunnat kompensera ökningen, vilket har lett till att ett stort antal ärenden måste överföras till följande år. Forskarna konstaterade å andra sidan att arbetets

effektivitet har ökat vid JO:s kansli under de senaste åren i och med att man lyckats avgöra fler klagomål än förut.

Genomslagskraften granskades också på basis av hur antalet åtgärder varierat genom åren. Antalet avgöranden som ledde till åtgärder ökade förhållandevis jämnt under åren 1990–2006.

Inom ramen för undersökningen analyserades också JO:s synlighet i medierna genom en granskning av artiklar och ledare i dagstidningarna Helsingin Sanomat och Karjalainen. Det som tidningarna oftast publicerade var JO:s pressmeddelanden som gällde polisen och hälsovärdsmyndigheterna. I synnerhet Helsingin Sanomat gav spaltutrymme åt JO:s pressmeddelanden. Under åren 2004–2006 behandlade Helsingin Sanomat ca 70 % av pressmeddelandena i artikelform och Kar-

jalainen ca 34 %. Forskarna observerade att antalet publicerade tidningsartiklar klart korrelerade med det antal pressmeddelanden JO sammanställt.

På basis av undersökningen rekommenderade forskarna att JO ska ges utökade befogenheter att välja vilka klagomål som tas till prövning. JO skulle då kunna fördela sina resurser på ett ändamålsenligare sätt.

Forskarna ansåg att det är viktigt att det inom JO:s verksamhet finns utrymme för inspektioner och egna initiativ. De ansåg vidare att en ökning och anhopning av antalet klagomål kan leda till längre behandlingstider och äventyra JO:s möjligheter att göra framställningar om lagstiftningsåtgärder. Undersökningen kan läsas på webben och den tryckta undersökningen finns att tillgå vid kansliet.



En undersökning av JO-verksamhetens effekter publicerades 29.11.2007 i riksdagens auditorium. På bilden JO Riitta-Leena Paunio tillsammans med de båda forskarna bakom undersökningen, professor, JD Kalle Määttä (till höger) och lektor, ED Anssi Keinänen från Joensuu universitet.

Foto: Jakke Nikkarinen, STT Info Kuva

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 som 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 grundläggande fri- och rättigheter som fastställdes i samband med grundrättighetsreformen år 1995 och som togs in i den dåvarande regeringsformen överfördes till den nya grundlagen med oförändrat sakinnehåll. Också de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland har i stort sett bibehållits oförändrade under den tid den nya grundlagen varit gällande.

Efter grundrättighetsreformen har det genomförts flera betydande lagstiftningsreformer genom vilka bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna har preciserats på lagnivå. Av dessa reformer kan man nämna t.ex. medborgarskapslagen (359/2003), språklagen (423/2003), förvaltningslagen (434/2003), religionsfrihetslagen (453/2003), lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003), lagen om likabehandling (21/2004), utlänningslagen (301/2004), fängelselagen

(767/2005), häktningsslagen (768/2005) och barnskyddslagen (417/2007).

Inom Europeiska unionens rättssystem har uppfattningen om de grundläggande rättigheternas betydelse förändrats under de senaste åren. Det nyaste reformfördraget som justerar EU:s fördrag, det s.k. Lissabonfördraget, undertecknades 13.12.2007. I och med godkännandet av Lissabonfördraget blir Europeiska Unionen en juridisk person och kan ansluta sig t.ex. till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europeiska människorättskonventionen). Målet med Lissabonfördraget är att förenkla och klarlägga beslutsfattandet inom unionen. Genom Lissabonfördraget omformas rollerna och uppgifterna för unionens organ samt organens sammansättning så att de motsvarar den utvidgade unionens behov.

Med tanke på medborgarnas rättsskydd utgörs den väsentligaste reformen av att unionens stadga om de grundläggande rättigheterna blir juridiskt bindande. I stadgan fastställs medborgarnas grundläggande rättigheter som unionens organ ska respektera. För att Lissabonfördraget ska träda i kraft måste fördraget godkännas av varje medlemsstat.

EU:s kommission föreslog i juni 2005 att en EU-byrå för grundläggande rättigheter skulle inrättas. Ett avtal om inrättande av byrån för grundläggande rättigheter ingicks under Finlands ordförandeskap i december 2006 och rådet fattade beslut om att inrätta byrån 15.2.2007. Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter som är belägen i Wien inledde sin verksamhet i början av mars 2007. Byrån samlar in, analyserar och sprider information om de grundläggande rättigheterna inom det område som omfattas av unionens lagstiftning. Byrån fungerar som unionens allmänna expertorgan i frågor som gäller de grundläggande rättigheterna. Byrån stöder unionen och med-

lemsstaterna när det gäller att i större utsträckning än för närvarande beakta de grundläggande rättigheterna både inom EU:s lagstiftning och i andra sammanhang.

Byråns första femåriga verksamhetsram fastställas i början av år 2008. Ramen definierar de områden inom vilka byrån verkar. De uppgifter som ankommer på byråns nationella samarbetspartner sköts av justitieministeriet. JO gav 27.3.2007 ett utlåtande om utnämning av en medlem och suppleant till styrelsen för EU:s byrå för grundläggande rättigheter (862/5/07*) samt 21.9.2007 ett utlåtande om verksamhetsramen för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (2835/5/07) till justitieministeriet.

3.1.2 DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Till de viktigaste utgångspunkterna för Finlands människorättspolitik hör uppfattningen om att de mänskliga rättigheterna är universella och odelbara, principen om icke-diskriminering samt öppenhetsprincipen. Tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna i Finland hör samman med Finlands internationella människorättspolitik. Tyngdpunktsområdena inom människorättspolitiken omfattar bl.a. skyddet av kvinnor, barn, minoriteter och ursprungsfolk samt tillgodoseendet av handikappade personers rättigheter.

Principerna och målsättningarna för Finlands människorättspolitik framgår av de redogörelser som utrikesministern överlämnar till riksdagen. Den senaste redogörelsen om politiken för de mänskliga rättigheterna överlämnades till riksdagen i början av år 2004 (SRR 2/2004 rd). I redogörelsen behandlades både Finlands internationella verksamhet för främjande av de mänskliga rättigheterna 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 man i nästa redogörelse ska göra en ännu utförligare bedömning av hur väl de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses i Finland. Vid bedömningen borde man en-

ligt utrikesutskottets betänkande utöver de internationella övervakningsorganens rekommendationer också beakta annat material, såsom domstolsbeslut och beslut som fattats av de högsta laglighetsövervakarna samt grundlagsutskottets praxis.

I december 2007 inleddes utarbetandet av statsrådets nya redogörelse om politiken för de mänskliga rättigheterna. I den nya redogörelse som är under beredning strävar man i enlighet med riksdagens önskemål efter att göra en mer heltäckande bedömning av hur väl de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses i Finland. JO deltog 25.1.2008 i den utfrågning som ordnades i samband med utarbetandet av redogörelsen. Redogörelsen ska överlämnas till riksdagen senast i början av år 2009. Avsikten är att man på basis av denna redogörelse ska utarbeta en nationell verksamhetsplan för tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. JO har i sitt anförande i berättelsen för år 2006 konstaterat att en sådan plan behövs.

Hänt under året

Finlands kombinerade 17:e, 18:e och 19:e periodiska rapport om verkställigheten av den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering överlämnades till FN i augusti 2007. I oktober 2007 överlämnade Finland sin sjätte periodiska rapport om verkställigheten av FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.

Finland undertecknade 30.3.2007 FN:s konvention om funktionshindrade personers rättigheter och det därmed förenade fakultativa protokollet om individuell klagorätt. Målet med konventionen är att förbättra handikappade personers möjligheter att fullt ut komma i åtnjutande av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, på samma sätt som andra människor. Konventionen förpliktar dessutom de fördragsslutande parterna att inrätta ett nationellt uppföljnings- och koordineringssystem för att underlätta verkställigheten av konventionen. De lagändringar som konventionen kräver är för närvarande under beredning vid social- och hälsovårdsministeriet och avsikten är att de ska verk-

ställas under år 2008. Inrättandet av ett nationellt uppföljnings- och koordineringsorgan kräver däremot enligt utrikesministeriet några års förberedelser.

I december 2006 antog FN:s generalförsamling en konvention till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden. Därmed fastställdes en ny mänsklig rättighet, dvs. rätten att skyddas mot påtvingade försvinnanden. Konventionen öppnades för undertecknande 6.2.2007 och i detta sammanhang undertecknade Finland konventionen. Förberedelserna för ratificeringen av konventionen inleddes i slutet av år 2007.

FN:s förklaring om ursprungsfolkens rättigheter godkändes av FN:s generalförsamling i september 2007. Förklaringen är ett målinriktat politiskt dokument med hjälp av vilket man strävar efter att främja ursprungsfolkens rättigheter och gynna samarbetet mellan staterna och ursprungsfolken samt den ömsesidiga respekten.

Finland undertecknade 25.10.2007 Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp. Avsikten med konventionen är att trygga att de rättsprocesser och övriga åtgärder som vidtas i ärenden som gäller sexuellt utnyttjande av barn är barnvänliga samt att förbättra medlemsstaternas internationella samarbete i frågor som gäller sexuellt utnyttjande av barn. Konventionen ger också medlemsstaterna behörighet att åtala och döma sina egna medborgare för sådana brott i anslutning till sexuellt utnyttjande av barn som begåtts utomlands, oavsett om gärningarna är straffbara enligt lagstiftningen på gärningsorten. På detta sätt strävar man framför allt efter att ingripa i den s.k. barnsexturismen.

Utrikesministeriet tillsatte 30.10.2006 en arbetsgrupp med uppgift att utreda vilka åtgärder ratificeringen av 2002 års fakultativa protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1984, FördrS 59–60/1989) kräver. Finland undertecknade 23.9.2003 det fakultativa protokollet som trädde i kraft internationellt 22.6.2006. Arbetsgruppen, där också en representant från JO:s kansli ingår, fortsatte under verksamhetsåret utreda förutsättningarna för ratificering av det fakultativa protokollet. Inom arbetsgruppen diskuterades bl.a. hur ett sådant nationellt övervakningsorgan för inspek-

tion av slutna anstalter som protokollet kräver kunde inrättas eller utses. Dessutom diskuterades de lagändringsbehov som ratificeringen medför. I samband med ärendets beredning framfördes det att JO:s kansli kunde utses till ett sådant nationellt övervakningsorgan.

Ställningstaganden av organ som övervakar de mänskliga rättigheterna

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter behandlade i maj 2007 Finlands femte periodiska rapport angående verkställigheten av konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i Finland och antog sina konklusioner med anledning av rapporten. Kommittén hyste bl.a. bekymmer för tillgodoseendet av samernas markrättigheter, diskrimineringen av utlänningar och minoriteter, familjevåld som riktar sig mot kvinnor samt för ökningen av alkohol- och drogmissbruket.

Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) besökte Finland i september 2006. Kommissionens rapport gällande Finland offentliggjordes i maj 2007. I rapporten framförde ECRI bl.a. (utdrag ur rekommendationen)

- en rekommendation om att de finska myndigheterna ska sträva efter att effektivisera verkställigheten av strafflagens gällande bestämmelser som förbjuder rasism och rasdiskriminering (rekommendation 15),
- en rekommendation om att de finska myndigheterna ska garantera att asylsökande inte avlägsnas ur landet förrän deras besvär över asylbeslutet har behandlats. Kommissionen rekommenderar också att de finska myndigheterna ska säkerställa att asylsökandenas rättsskydd, inklusive möjligheterna att få rättshjälp, tryggas i alla situationer, också i samband med att asylbeslutet överklagas (rekommendation 46),
- en uppmaning om att de finska myndigheterna ska effektivisera sina strävanden efter att säkerställa att barn som har något annat modersmål än finska eller svenska får tillräcklig undervisning på sitt modersmål samt specialundervisning i finska eller svenska som ett andra språk (rekommendation 59),

- en allvarlig rekommendation om att de finska myndigheterna i nära samarbete med romanibefolkningen ska utarbeta en heltäckande strategi som syftar till att förbättra romernas situation i Finland, samt avsätta tillräckliga resurser för att strategin ska kunna fullföljas (rekommendation 68), samt
- en rekommendation om att de finska myndigheterna ska följa upp hur fientligheten mot islam utvecklas i Finland och vid behov vidta snabba åtgärder för att motarbeta alla dess uttrycksformer (rekommendation 77).

Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2007

Vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) anfördes i likhet med åren innan också år 2007 ett tämligen stort antal klagomål mot Finland. Under verksamhetsåret registrerades 269 nya klagomål som gällde Finland (ca 290 året innan). Vid utgången av året var 481 klagomål som gällde Finland under behandling vid Europadomstolen.

Största delen av de klagomål som anförs hos Europadomstolen avvisas genom s.k. kommittébeslut (som meddelas av tre domare). Sådana beslut delges inte svarandestaten, utan endast klaganden informeras om saken per brev. Sammanlagt 253 ärenden som gällde Finland avvisades eller ströks från agendan (187 året innan), 241 av dem genom kommittébeslut, tio genom kammarbeslut och två genom domar. Vid en kammar sammansättning (som består av 7 domare) fattar Europadomstolen beslut om huruvida klagomålet uppfyller de krav som ställs på ärendet för att det ska tas till prövning. Europadomstolen kan också fatta beslut om att fastställa en förlikning, varvid klagomålet stryks från domstolens agenda. De slutliga domarna meddelas alltid av en kammar sammansättning eller i stor sammansättning. Genom domar avgör Europadomstolen ärenden som gäller påstådda överträdelse av mänskliga rättighetskonventionerna. En förlikning kan också fastställas också genom en dom.

I fråga om ärenden som gällde Finland koncentrerade man sig Europadomstolen i kammar sammansättning under år 2007 på att slutgiltigt avgöra sådana gamla

ärenden som tagits till prövning redan tidigare. Förra året fattades endast tre beslut genom vilka nya ärenden togs till prövning. Därutöver begärde domstolen bemötanden av Finlands regering med anledning av 20 nya klagomål.

Under året 2007 meddelade Europadomstolen i kammar sammansättning sammanlagt 36 domar eller beslut som innebar att europadomstolsprocessen avslutades. Av dessa avgöranden var 26 domar, vilket var ett rekordhøgt antal (17 året innan). I 16 domar konstaterades överträdelse av de mänskliga rättigheterna (12 året innan). I åtta fall konstaterades ingen rättskränkning (3 året innan). Ett av de ärenden som avgjordes i form av en dom (*Niva*, 9.1.2007) avslutades genom att målet ströks från domstolens agenda till följd av att man nått förlikning i ärendet. I ett annat ärende som ströks från agendan genom en dom (*Stark m.fl.*, 9.10.2007) misslyckades förlikningsförhandlingarna, men Finlands regering medgav överträdelsen och erbjöd ekonomisk gottgörelse till klaganden.

Europadomstolen fattade tio beslut i form av en kammar om att avsluta behandlingen av klagomålet. Sex av dessa klagomål ströks från agendan till följd av förlikning. Ett ärende ströks från agendan eftersom det sakläge som kritiserades i klagomålet korrigerades under den tid ärendet var under behandling vid Europadomstolen, i och med att klaganden som skulle avlägsnas ur landet istället beviljades asyl. Tre klagomål avvisades genom kammarbeslut. Dessa ärenden gällde bl.a. bedömningen av ett långvarigt byggnadsförbud i förhållande till egendomsskyddet, oskuldspresumtionen, civilprocessens längd, en domares jäv samt grunderna för och motiveringen av ett beslut om omhändertagande av ett barn.

Under verksamhetsåret avslutades betydligt flera ärenden genom förlikning än åren innan, dvs. sammanlagt sju ärenden. I dessa fall hade klaganden återkallat sitt klagomål i och med att finska staten hade erbjudit klaganden gottgörelse samt ersättning för rättegångskostnaderna. Fem av dessa klagomål gällde straffprocessens längd (8–10 år) och i två fall var det fråga om civilprocessens längd (5–8 år). De ersättningar staten betalade i dessa ärenden uppgick, inklusive rättegångskostnaderna, till sammanlagt nästan 59 000 euro. I ett fall medgav finska staten också i samband

med en förlikning att det hade skett en kränkning av en sådan rättighet som tryggats i Europeiska människorättskonventionen.

De domar som meddelas av Europadomstolens stor sammansättning gäller sådana viktiga eller allmänt betydelsefulla frågor som hör samman med tolkningen av Europeiska människorättskonventionen. Under verksamhetsåret meddelade Europadomstolens stor sammansättning också en dom som gällde Finland (*Vilho Eskelinen m.fl.*, 19.4.2007). I detta ärende var det fråga om huruvida artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen, som gäller rätten till en rättvis rättegång, kan tillämpas på tvistemål som gäller tjänstemäns avlöning. I det aktuella fallet var det fråga om en tvist gällande polisens löner. Vid Europadomstolens tidigare rättspraxis (Pellegrin mot Frankrike, 1999) hade frågan om huruvida tjänstemannarättsliga frågor omfattades av tillämpningsområdet för artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen avgjorts utgående från tjänstemännens uppgifter och ansvar. Tjänstemän som utövar offentlig makt omfattades inte av tillämpningsområdet för artikel 6. Polisen utgör ett typexempel på sådana tjänstemän. Nu ändrade Europadomstolen emellertid sin rättspraxis.

Enligt domstolens nya linje kan en rättsprocess som gäller ett tjänsteförhållande falla utanför tillämpningsområdet för artikel 6 endast om 1) det i nationell lag uttryckligen har bestämts att denna tjänstemannagrupp har begränsad besvärsmätt och 2) begränsningen grundar sig på objektivt godtagbara offentliga intressen. Då artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen tillämpades på frågan om civilprocessens längd konstaterade Europadomstolen att det faktum att behandlingen av klagandens tvistemål hade pågått i över sju år innebar en kränkning av artikel 6.1 i konventionen. Europadomstolen konstaterade samtidigt att Finland inte har sådana effektiva rättsmedel mot dröjsmål vid civilprocessen som krävs enligt artikel 13 i Europeiska människorättskonventionen.

Rättegångens längd

I en stor del av Europadomstolens domar som gällde Finland, dvs. i 11 fall, uppmärksammades återigen rättegångens längd. Straffprocessens oskäliga längd ak-

tualiserades i domen gällande *Uoti* som meddelades 9.1.2007, där den rättegång som fortfarande pågick då domen meddelades hade fortgått i över 11 år. I domen *Narinen nr. 2* som meddelades 6.3.2007 konstaterades det likaså att det faktum att en process som gällde ekonomiska brott hade pågått i ca sju år innebar en kränkning av de rättigheter som tryggas i artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen.

Civilprocessens längd behandlades i domen gällande *Andria Oy och Kari Karanko* som meddelades 17.7.2007. Enligt denna dom hade det inte skett någon rättskränkning i samband med en talan om avtalsbrott, vars behandling hade varit avbruten i 23 månader av orsaker som berodde på klaganden själv.

I domen gällande *Saarenpään loma Ky* som meddelades 13.2.2007 konstaterades det inte heller någon överskridning av den skäliga behandlingstiden. I detta fall hade behandlingen av frågor som gällde undantagslov för byggande av stugor på ett område som omfattades av ett strandskyddsprogram samt frågor som gällde åtgärdsförbud och tvångsinlösning av mark sammanlagt räckt ca nio år och nio månader. Europadomstolen ansåg emellertid att hela processen inte kunde granskas som en helhet och att behandlingstiderna för de enskilda processerna inte kunde betraktas som oskäligt långa.

I domen gällande *Väänänen* som meddelades 20.2.2007 konstaterades det däremot att civilprocessen hade räckt oskäligt länge. I detta fall hade en amerikansk domstol år 1985 förpliktat G att betala ett skadestånd på 500 000 USD till klaganden. G hade emellertid inte betalat skadeståndet före sin död 1989. Klaganden yrkade i Finland år 1992 på att G:s dödsbo skulle betala skadeståndet. Tingsrätten begärde först år 1997 ett utlåtande av Rättsskyddscentralen för hälsovården i ärendet och meddelade år 1998 en dom där klagandens yrkanden förkastades. Hovrätten bestämde slutligen år 2002 att svaranden skulle betala en ersättning på 1 500 euro till klaganden. Europadomstolen ansåg att det var fråga om ett mål som i vissa avseenden var invecklat och att staten inte ensam kunde betraktas som ansvarig för att de förhör som genomfördes i form av internationell rättshjälp hade dragit ut på tiden. På basis av en helhetsbedömning av ärendet och med beaktande av dröjsmålen

vid hovrättsförfarandet konstaterade domstolen dock att ärendets behandlingstid varit oskäligt lång.

I domen gällande *Toive Lehtinen* som meddelades 22.5.2007 var det fråga om att en civilprocess i ett indrivningsärende (som hade räckt 6 år och 9 månader) samt behandlingen av den gentalan som handlagts vid en separat process (som hade räckt 11 år) hade fortgått oskäligt länge och att det därmed skett en kränkning av artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen. I domen gällande *Riihikallio m.fl.* som meddelades 31.5.2007 konstaterades det att behandlingstiden för ett indrivningsärende som handlagts i samband med sparbanksrättegången var oskälig, då behandlingen hade pågått i nästan åtta år. Vidare konstaterade domstolen i domen gällande *Aho* som meddelades 16.10.2007 att den tobaksrättegång som hade pågått i ca 12 år hade räckt oskäligt länge. Vid denna rättegång hade rättsinnehavarna till kåranden som dött i cancer yrkat på skadestånd av två tobaksbolag.

I domen gällande *Ekholm*, som meddelades 24.7.2007, aktualiserades förutom civilprocessens oskäligena längd särskilt också förvaltningsmyndigheters skyldighet att verkställa domstolsavgöranden. Hälsovårdsnämnden på Åland hade i 16 års tid underlåtit att verkställa högsta förvaltningsdomstolens (HFD) beslut. Enligt HFD:s beslut skulle hälsovårdsnämnden vidta åtgärder för att eliminera den bullerstörning som orsakades av hundgården på en fastighet som låg invid klagandens sommarstuga. Under åren 1991–2007 fördes sammanlagt åtta efterföljande processer mellan klaganden och grannarna. Under denna tid upphävde förvaltningsdomstolen och HFD flera gånger de beslut som fattats av hälsovårdsnämnden och återförvisade ärendet till hälsovårdsnämnden för åtgärder. Hälsovårdsnämnden beslutade först under åren 2004 och 2005 vidta åtgärder som gynnade klaganden, efter att Europadomstolen hade bett regeringen ge ett bemötande i ärendet och därefter beslutat ta klagomålet till behandling.

Den åtalades rätt till delaktighet och information

I många av Europadomstolens domar som gällde Finland var det fråga om de straffprocessuella förfarandenas förenlighet med bestämmelserna i Europeiska

människorättskonventionen. De fällande domarna för- anleddes framför allt av att den åtalades rätt att förhöra eller låta förhöra vittnen och i övrigt delta i processen inte hade tillgodosetts på det sätt som konventionen kräver. Detsamma gällde den åtalades rätt till ett effektivt försvar. Anmärkningsvärt ofta konstaterade man att det hade förekommit problem vid behandlingen av sexualbrott som riktade sig mot barn.

I domen gällande *V.* som meddelades 24.4.2007 var det fråga om ett klagomål som anförts av en person som hade dömts för narkotikabrott. Klaganden hade kopplats till förundersökningen genom att en anhållen person, i samband med att denne blev förhörd, i samförstånd med polisen hade ringt till klaganden med polisens telefon och frågat efter droger. Klaganden blev sedermera gripen och dömd. Enligt de nationella domstolarnas tolkning av fallet hade polisen inte genom sina åtgärder anstiftat klaganden till brott.

Europadomstolen betraktade inte de nationella domstolarnas tolkning som så godtycklig eller felaktig att Europadomstolen skulle ha kunnat åsidosätta denna tolkning (punkt 72 i domen). Försvarets rättigheter tillgodosågs emellertid inte vid den rättegång som fördes mot klaganden, där ändringssökanden bl.a. strävade efter att visa att det varit fråga om brottsprovokation från polisens sida. Polisen hade varken för någon av parterna i processen eller för tingsrätten framfört att telefonsamtalet kom från en person som var i förvar hos polisen. Efter att klaganden av en slump hade fått kännedom om saken under häktningstiden bad klaganden om att få ta del av de centrala teleövervakningsuppgifterna gällande sin telefon, dock utan framgång. Polisen lämnade ut teleövervakningsuppgifterna först efter att hovrättens dom hade vunnit laga kraft, då ändringssökanden vann en process gällande handlingarnas offentlighet vid länsrätten.

Europadomstolen ansåg att det inte fanns godtagbara grunder för vägran att lämna ut teleövervakningsuppgifterna under straffprocessen och att den åtalade inte hade haft möjligheter till ett effektivt försvar. Detta ärende hade anknytning till högsta domstolens prejudikat 2000:211, där domstolen konstaterade att de poliser som hade beställt narkotika via en häktad hade gjort sig skyldiga till överträdelse av tjänsteplikten. En redogörelse för nuläget beträffande regleringen och

övervakningen av täckoperationer finns i det avsnitt som gäller JO:s särskilda uppgifter, på s. 95.

Varken i domen gällande *Jussi Uoti* eller i domen gällande *Kari Uoti* (som båda meddelades 23.10.2007) konstaterades det några kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Dessa domar berörde oskuldspresumtionen samt det faktum att hörandet av ett vittne hade ersatts med skriftlig bevisning.

I domen gällande *Muttilainen* som meddelades 22.5.2007 hade klaganden, som dömts för våldsam motstånd mot tjänsteman, utan framgång krävt att en polisman skulle höras som vittne vid hovrätten. Hovrätten ordnade emellertid inte någon muntlig förhandling i ärendet utan fastställde tingsrättens beslut där klaganden tillräknades brottet. Detta innebar en kränkning av artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen, eftersom ett rättvist förfarande vid bedömningen av bevisvärdet för den centrala personbevisningen skulle ha krävt att bevisningen skulle ha tagits emot vid en muntlig förhandling.

I domen gällande *Kukkonen* som meddelades 7.6.2007 konstaterades däremot inte någon kränkning av rätten till en rättvis rättegång. Efter att klagandens besvär över ett olycksfallspensionsbeslut i huvudsak hade förkastats vid försäkringsdomstolen gjorde sig klaganden förtrogen med det skriftliga materialet i ärendet. Bland detta material specificerade klaganden i efterskott tre handlingar med anledning av vilka klaganden inte getts tillfälle att ge sitt bemötande under processen. Vid Europadomstolens behandling av ärendet var det endast fråga om en handling som klaganden inte hade fått information om, nämligen en minneslapp angående ett telefonsamtal som en föredragande vid försäkringsdomstolen hade skrivit för hand. Europadomstolen ansåg att handlingen inte direkt var relevant med tanke på klagandens ärende och att underlåtelsen att informera klaganden om handlingen inte hade kränkt klagandens rätt till en rättvis behandling av ärendet.

Domen gällande *Laaksonen* som meddelades 12.4.2007 gällde åtalsbundenhet. Hovrätten hade dömt klaganden för medhjälp till oredlighet som gälldenär, trots att tingsrätten hade förkastat denna åtals-

punkt då klaganden vid tingsrätten hade åtalats för detta brott i egenskap av gärningsman. Hovrätten hade gjort en annan juridisk tolkning av samma fakta, vilket kom som en överraskning för den åtalade. Eftersom varken muntlig förhandling eller skriftligt hörande ordnades i ärendet kunde den åtalade inte försvara sig mot detta. Europadomstolen konstaterade att det i detta fall hade skett en kränkning av artikel 6.1 i Europeiska människorättskonventionen.

Också i domen gällande *Nuutinen* som meddelades 24.4.2007 var det fråga om åtalsbundenhet. I detta fall konstaterades en överträdelse av artikel 6.1 och artikel 6.3 punkterna a och b i Europeiska människorättskonventionen. Klaganden hade åtalats för att ha upprättat en ansökan om återbäring av mervärdesskatt på basis av falska räkningar som uppgjorts av en annan åtalad, men ändå dömts också för utarbetande av sådana handlingar som behövdes i samband med brottet. Detta hade inte nämnts i det ursprungliga åtalet. Klaganden hade därmed haft försämrade möjligheter att försvara sig på dessa punkter. Den åtalade har rätt att få information dels om grunden för åtalet, dvs. de gärningar han eller hon påstås ha begått, dels om den juridiska karaktäriseringen av dessa gärningar.

Domar angående sexualbrottsrättegångar

I domen gällande *B.* som meddelades 24.4.2007 konstaterades ingen rättskränkning. I detta fall var det fråga om att en person som dömts för sexuellt utnyttjande av barn hade krävt att barnet skulle höras eller att tilläggsundersökningar skulle utföras i ärendet. Dessa krav hade inte hörsammats då ärendet behandlades vid hovrätten, trots att barnet i det skedet hade tagit tillbaka de påståenden barnet framfört vid förundersökningen. Båda parterna hade dock i övrigt haft möjligheter att lägga fram bevisning som gällde det faktum att barnets berättelse hade ändrats. Hovrätten hade särskilt noggrant uppmärksammat att barnet hade återtagit påståendena samt motiverat varför domstolen inte betraktade återtagandet som trovärdigt.

I domen gällande *W* som meddelades 24.4.2007 konstaterades det däremot en överträdelse av artikel 6.1 och artikel 6.3 punkt d i Europeiska människorätts-

konventionen. Klaganden, som hade dömts för sexuellt utnyttjande av barn, hade nämligen inte i något skede fått tillfälle att ställa frågor till barnen. Innan förundersökningen avslutades hade klaganden, efter att ha sett videobandningarna i ärendet, bett att man skulle ställa vissa frågor till barnen. Klagandens begäran hade emellertid inte hörts. Klaganden hade inte krävt att barnen skulle vara närvarande vid domstolen, men vid Europadomstolen hade klaganden uppgett att ett sådant yrkande i varje fall enligt vedertagen praxis skulle ha förkastats. Europadomstolen hade inte tillställts någon utredning där det skulle ha framgått att målsägande i motsvarande ålder (10 och 8 år) på den åtalades begäran skulle ha hörts vid domstolen i andra mål. Därför utgick Europadomstolen från att den finska domstolen inte på klagandens begäran skulle ha förordnat att barnen personligen skulle vara närvarande vid domstolen. När det gällde tillräknanhet hade nationella domstolar *de facto* enbart grundat sig på barnens berättelser som hade videobandats vid förundersökningen och framförts vid tingsrätten och hovrätten.

I domen gällande *A.H.* som meddelades 10.5.2007 var det också fråga om ett klagomål av en person som dömts för ett sexualbrott som riktade sig mot ett barn. Klagomålet grundade sig på att den åtalades rätt att höra det barn som var målsägande i ärendet inte hade tillgodoseffs under processen. Det faktum att barnets förundersökningsberättelse hade använts som bevis vid rättegången hade även i detta fall i så stor utsträckning begränsat den åtalades möjligheter att försvara sig att rätten till en rättvis rättegång inte tillgodosetts.

I domen gällande *F. och M.* som meddelades 17.7.2007 var det fråga om ett ärende där den ena klaganden hade dömts för otukt med sitt barn. Europadomstolen konstaterade att det hade skett en överträdelse av artikel 6.1 och artikel 6.3 punkt d i Europeiska människorättskonventionen, eftersom den åtalade faderns försvarsmöjligheter hade begränsats oproportionerligt mycket. Fadern hade inte i något skede av processen getts möjlighet att ställa frågor till barnet eller på något annat sätt låta höra barnet, som vid tiden för förundersökningen var 11 år och vid tidpunkten för tingsrättsbehandlingen 14 år. Det enda beviset som den fällande domen grundade sig på var en psykologs vittnesutsaga vid domstolen, som byggde på

iakttagelserna vid den diskussion psykologen fört med barnet drygt fyra år tidigare. Denna diskussion hade inte dokumenterats på något sätt. Europadomstolen noterade särskilt att allmänna åklagaren inte hade vidtagit några åtgärder för att försäkra sig om att förhöret med barnet dokumenterades. Europadomstolen konstaterade att det erkännande fadern gett inför socialmyndigheterna fyra år före förundersökningen var vagt. Fadern hade sedermera återtagit erkännandet och förklarat att det hade föranletts av en strävan efter att få barnets omhändertagande upphävt. Enligt Europadomstolens uppfattning fanns det inte i detta fall några särskilda skäl för att den åtalade inte kunde och borde ha getts tillfälle att ställa frågor till barnet.

I detta fall uppmärksammades också processens längd. Straffprocessen hade i detta fall räckt över 6 år och 2 månader, vilket Europadomstolen betraktade som en oskäligt lång tid, trots att förundersökningen hade fördröjts av de administrativa förfaranden gällande vårdnaden om barnet som hade pågått samtidigt, samt av inhämtandet av det sakkunnigutlåtande som den misstänkte hade begärt. När det gäller behandlingen av brott som riktar sig mot barn kan man notera den lagändring som trädde i kraft 1.1.2004. Enligt denna lagändring ska den åtalades rätt att höra det barn som är målsägande i ärendet tryggas i de fall då barnets berättelse videobandats vid förundersökningen. Högsta domstolen har också preciserat rättsläget genom sina avgöranden (såsom HD 2006:107 och 2007:100).

Domar gällande övriga artiklar som reglerar de mänskliga rättigheterna

I domen gällande *Johansson* som meddelades 6.9.2007 konstaterades en kränkning av artikel 8 i Europeiska människorättskonventionen, som gäller familje- och privatlivsskyddet. I detta fall hade magistraten och förvaltningsdomstolen förkastat de förnamn klaganden velat ge sitt barn med motiveringen att namnen "Axl Mick" stred mot namnskicket i Finland. Man hade dock inte påstått att namnet skulle ha varit ägnat att medföra olägenhet för barnet eller att namnet annars skulle ha varit olämpligt. Namnet hade dessutom i tre fall förut registrerats i befolknings-

datasystemet. Europadomstolen ansåg att tryggheten av det nationella namnskyddet i och för sig var ett godtagbart offentligt intresse, men att det inte i detta fall hade framförts tillräckligt vägande skäl för att förhindra registrering av namnet.

I domen gällande *Kajari* som meddelades 23.10.2007 konstaterades det att myndigheterna hade agerat inom ramen för sin prövningsrätt i ett ärende som gällde omgäsningsrätt med barn. Barnet bodde med sin moder i Finland och ändringssökanden som bodde i Estland hade beviljats rätt till övervakat umgänge i Kumo varannan fredagseftermiddag.

Domen gällande *Huohvanainen* som meddelades 13.3.2007 är veterligen för Finlands del den första domen som berör den rätt till liv som tryggas i artikel 2 i Europeiska människorättskonventionen. Det konstaterades emellertid inte någon rättskränkning i ärendet. Polisen hade efter en belägringssituation som pågått i två dagar skjutit mot en beväpnad person i syfte att göra denne oförmögen att röra sig. Personen i fråga dog dock av sina skador. De åtal för dödsvållande och brott mot tjänsteplikten av oaktsamhet som senare väcktes mot den fältansvariga polismannen förkastades. Europadomstolen ansåg att bruket av maktmedel var försvarbart med tanke på omständigheterna i fallet, bl.a. på grund av att kommandosystemet fungerade och skottlossningen hade använts som en sista utväg. Europadomstolen ansåg också att utredningen av de händelser som lett till dödsskjutningen hade skötts på ett behörigt sätt.

Två av de klagomål gällande Finland som togs till prövning år 2007 berörde straffprocessens längd. I dessa ärenden meddelas domen senare.

3.2

DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA INOM LAGLIGHETSKONTROLLEN

Nedan följer en redogörelse för JO:s iakttagelser i samband med laglighetskontrollen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

3.2.1 JÄMLIKHET 6 §

Ett jämlikt bemötande av alla människor utgör en av hörnstenarna i vårt rättssystem. I grundlagens 6 § föreskrivs om jämlikheten. Ett godtagbart samhällsintresse kan emellertid berättiga till särbehandling av människor. Det är i sista hand lagstiftaren som ska ta ställning till huruvida 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 åberopas ofta jämlikhetssynpunkter.

Jämlikheten utgjorde år 2007 ett särskilt tema inom JO:s laglighetskontroll. Granskningen av jämlikheten grundade sig förutom på 6 § i grundlagen även på lagen om likabehandling. Temat togs upp under de inspektioner som justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen gjorde under året. Jämlikheten kan främjas t.ex. genom planering, information, utbildning, handledning, rådgivning, resursallokering, övervakning, utveckling av arbetsrutiner, utarbetande 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 utarbetandet av jämlikhetsplaner. De iakttagelser som gjordes 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.

Med anledning av de problem som observerats i samband med jämlikhetslagstiftningen och dess tillämpning har man inlett ett projekt för översyn av lagstiftningen. Vid inspektionerna har det tydligt visat sig att jämlikhetslagstiftningen är oenhetlig och svår att gestalta. Många myndigheter har ibland varit överraskande ovetande om sina skyldigheter.

I ett fall konstaterades det att Rundradion Ab hade prövningsrätt när det gällde småpartiernas deltagande i programmen inför riksdagsvalet. Rundradion hade rätt att som programmässiga synpunkter beakta åtminstone partiernas storlek och parlamentariska ställning (1767/4/07*). Jämlikhetsprincipen kränktes däremot i det fall där Luftfartsverkets Luftfartsinspektion hade beviljat ett företag dispens från de fastställda kraven samtidigt som ett annat företag hade förbundit sig att skaffa ny utrustning i enlighet med Luftfartsinspektionens krav (170/4/05* s. 258).

Det faktum att behandlingstiden för studerandes utkomststödsansökningar vid stadens socialväsande var längre än för andra sökandes ansökningar stod i strid med jämlikhetsprincipen (1805 och 1807/4/05). Det är också problematiskt att universiteten blir tvungna att tillämpa sådana urvalsförfaranden som kränker jämlikheten mellan sökandena för att kunna uppnå de resultatmål som undervisningsministeriet uppställt (862 och 1348/4/05* s. 234). I ett annat fall konstaterades det att lagen om förmyndarverksamhet och förvaltningslagen inte uttryckligen förpliktar magistraten att höra barnen till den person för vars del intressebevakning övervägs, men att barnen ska behandlas jämlikt om hörandet aktualiseras (2158/4/07). En arbetskraftsbyrå hade å sin sida motiverat sitt beslut om att inte bevilja klaganden arbetskraftspolitisk utbildning med klagandens boendeort, vilket innebar att sökandena inte behandlades jämlikt (1355/4/06).

Med tanke på en jämlik behandling av kommunmedlemmarna var det problematiskt att personer med högre inkomster gynnades vid den poängsättning som utgjorde grund för överlåtelse av småhusomter. Inkomsterna var nämligen av stor betydelse vid valet av vilka personer som fick köpa tomtar och tomtarna hade dessutom sålts till ett pris som åtminstone var en aning lägre än marknadspriset (2300/4/05* s. 228).

Kommunmedlemmarna försattes likaså i en ojämlik ställning när det gällde tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster, eftersom patienterna inte kunde erbjudas mottagningstider på hälsovårdscentraler inom andra delar av staden i det fall där efterfrågan och utbudet på hälso- och sjukvårdsservice var i obalans (3498/4/06). I ett annat fall konstaterades det att medborgarna *de facto* måste få tillräckligt med information om sin omvärld på ett språk som de förstår för att deras möjligheter att delta i och påverka beslutsfattandet ska tillgodoses på ett jämlikt sätt (1007/4/05* s. 238).

Vid meddelandet av körförbud krävs det ett särskilt skäl för att man ska kunna avvika från normal praxis. Påföljden får inte vara beroende av polisens tillgång till körförbudsblanketter, ifall situationen inte med tanke på (den straffbara) gärningen i sak skiljer sig från den situation där polisen har tillgång till de behövliga blanketterna. Polisen hade i ett fall underlåtit att meddela temporärt körförbud för en person som misstänktes för grovt äventyrande av trafiksäkerheten på grund av att de behövliga blanketterna inte fanns i polisbilen vid gärningstillfället (4301/4/06*).

Den ändrade praxis som betydde att fångar som hade sitt barn med sig i fängelset inte längre kunde placeras i en öppen anstalt innebar att de fångar som avtjänade straffet tillsammans med sitt barn försattes i en ojämlik ställning i förhållande till de övriga fångarna. Den förändrade praxisen motiverades med de begränsade resurser som stod till buds för övervakningen (1256/2/06* s. 138).

Diskrimineringsförbudet

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

Det ansågs godtagbart att den aktör som tillhandahöll adoptionstjänster tog hänsyn till sökandens ålder som ett kriterium vid den bedömning av barnets bästa på basis av vilken adoptionssökandena rangordnades. I adoptionslagstiftningen står barnets bästa i centrum

och utgör därmed en godtagbar grund för särbehandling av sökandena (1044/4/06*).

I ett fall hade stadens socialväsande inte beaktat en pensionstagares arbetspension vid beräkningen av utkomststödet. Detta innebar att pensionstagaren försattes i en gynnsammare ställning än andra som ansökt om utkomststöd, vilket inte var förenligt med en jämlik behandling av sökandena (3977/4/05*). I ett annat fall konstaterades det att en patient inte med anledning av sin berusning får försättas i en ojämlig ställning i förhållande till övriga patienter då man fattar beslut om huruvida det finns skäl att fortsätta följa upp hans eller hennes hälsotillstånd vid hälsovårdscentralen (2573/2/04*).

Barns rätt till jämlikt bemötande

I grundlagens jämlikhetsbestämmelse framhålls det särskilt att barn ska bemötas som jämlika individer och att de i enlighet med sin utvecklingsnivå ska ha rätt till medinflytande i frågor som gäller dem själva. Å andra sidan är barn dock i behov av särskilt skydd och särskilda omsorger eftersom de är omyndiga och i en mer utsatt position än den vuxna befolkningen. Bestämmelsen ger sålunda också en grund för sådan positiv särbehandling av barn som gör att de kan behandlas jämlikt i förhållande till vuxenbefolkningen.

I ett fall där polisen hade underlåtit att vidta de interimistiska säkringsåtgärder som klaganden yrkat på hade polisen inte handlat lagstridigt, eftersom polisen först och främst hade beaktat barnets bästa vid bedömningen av situationen. Enligt klaganden hade det funnits skäl att misstänka att hennes före detta make skulle föra parets gemensamma barn med sig ut ur landet (3112/4/05).

Polisen hade däremot inte i första hand beaktat barnets bästa i det fall där en polispatrull hade lämnat en elvaårig pojke i två utomstående personers vård – som pojken dock var bekant med – i en bostad där pojkens far precis hade skadat sig allvarligt. Fadern hade förts till sjukhuset. Polisen hade inte i detta fall vidtagit tillräckliga åtgärder för att garantera barnets säkerhet. Polisen borde aktivt ha utrett var pojkens närmaste an-

höriga befann sig och ha kontaktat dem för att utreda var barnet i första hand kunde placeras (1803/4/06*).

Barnets bästa berördes också i ett ärende som gällde hörande av ett barn i samband med utsökning. Vid bedömningen av huruvida det är nödvändigt att höra ett barn i samband med utsökning ska man utgå från de krav som ställs på skydd av barnet, såväl när det gäller valet av indrivningsmetoder som när det gäller verkställigheten av åtgärderna. När det är fråga om en minderårig ska man i enlighet med kraven på tillbörligt förfarande förhålla sig mycket restriktivt till hörandet. Barnets bästa förutsätter att barnet inte försätts i en sådan motsatsposition i förhållande till sin förälder eller sina föräldrar som kan skada barnets fortsatta utveckling (2393/4/05* s. 153).

3.2.2 RÄTTEN TILL LIV, PERSONLIG FRIHET OCH INTEGRITET 7 §

Till statens väsentliga uppgifter hör att trygga människovärdets okränkbarhet i samhället. Detta är utgångspunkten för alla grundläggande och mänskliga rättigheter. Förbudet mot behandling som kränker människovärdet gäller såväl fysisk som psykisk behandling. Avsikten är att förbudet ska gälla alla grymma, omänskliga eller förnedrande former av bestraffning eller behandling.

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

När det gäller de grundläggande fysiska rättigheter är polisens bruk av tvångs- och maktmedel samt förhållandena i slutna anstalter och inom militären särskilt känsliga frågor. JO har i samband med sina inspektioner särskilt fäst avseende vid att pennalism-traditionen inom militären ska brytas. Den personliga

friheten och integriteten aktualiseras också i samband med inspektioner av psykiatriska sjukhus, polis-inrättningar och fängelser samt försvarsmaktens enheter. Vid de inspektioner som gällt polisen har JO framfört allt uppmärksammat användningen av sådana tvångsmedel som står utanför domstolskontrollen och som 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 paragrafens 3 mom. 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 om frihetsberövanden. Dessa regler gäller både lagstiftaren och lagtillämparen. Alla former av frihetsberövanden och ingrepp i den personliga integriteten måste baseras på lagar och inte på godtycke.

Den personliga friheten hör till de allmänna grundläggande fri- och rättigheterna och omfattar utöver den fysiska friheten också individens fria vilja och självbestämmanderätt.

Utredandet av patientens behov av sådan psykiatrisk vård som ges oberoende av patientens vilja kan medföra ingrepp i den personliga integriteten och därför ska dessa åtgärder regleras i lag (219/4/05). Patientens självbestämmanderätt innebär också att patienten ska ges en faktisk möjlighet att bli hörd innan hans eller hennes medicinerings ändras (1033/4/05* och 1061/4/05* samt 54/4/06* s. 145). I det fall där en patient som är intagen för vård oberoende av sin vilja hålls fastspänd med spännbälte ska personalen enligt mentalvårdslagens bestämmelser ständigt ha syn- och hörselkontakt till patienten. Genom att dessa bestämmelser iakttas säkerställer man att patientens grundlagenliga rättigheter tillgodoses i samband med sådana åtgärder som inskränker patientens självbestämmanderätt (1608/4/07).

Rätten till personlig integritet ger skydd bl.a. mot kroppsvisitation och kroppsbesiktning samt mot medi-

cinska ingrepp och andra åtgärder som genomförs med tvång. En fånges personliga integritet kränktes då fångvakten tog tag i fångens hand då denne i samband med utdelningen av läkemedel började sovra bland de ordinerade läkemedlen. En fånge kan nämligen inte tvingas ta de läkemedel som ordinerats honom eller henne. I detta fall var det delvis också fråga om patientens självbestämmanderätt (2589/4/05* s. 147). I ett annat fall konstaterade man att det inte var tillåtet att inskränka självbestämmanderätten för en patient som frivilligt sökt sig till en hälsovårdscentral för vård. Patienten hade blivit inlåst i ett särskilt rum utan möjligheter att avlägsna sig ur rummet (3285/4/04* s. 197).

Förordnandet av en intressebevakare för en person innebär alltid ett ingrepp i personens självbestämmanderätt. Då förordnandets giltighetstid fastställs på förhand i ansökan om intressebevakning kan det leda till en situation som strider mot syftet med lagen om förmyndarverksamhet, om magistraten automatiskt håller förordnandet i kraft tills tidsfristen löper ut istället för att ansöka om återkallelse av förordnandet genast då det framgår att det inte längre finns grunder för intressebevakningen. Situationen är problematisk i synnerhet om tidsfristen är förhållandevis lång, eftersom ingen obefogat ska vara föremål för intressebevakning. I det aktuella fallet var denna tidsfrist sex månader lång (341/2/06).

En stor del av de klagomål som berör 7 § i grundlagen gäller sådana polisåtgärder som innebär ingrepp i en enskild persons frihet. I klagomålen anförs det i allmänhet antingen att det inte funnits någon laglig grund för polisens åtgärder eller att åtgärderna stått i strid med de lagbestämmelser där det accentueras att åtgärder ska vara proportionerliga. I samband med de inspektioner som riktat sig mot polisväsendet har JO kontinuerligt uppmärksammat betydelsen av att grunderna för frihetsberövandena ska registreras på ett behörigt sätt. Detta hör samman med den skyldighet att motivera beslut som kan härledas från 21 § i grundlagen. Denna skyldighet beskrivs närmare nedan.

Endast en generell brottsmisstanke som inte grundar sig på några konkreta fakta berättigar inte till användning av sådana tvångsmedel som medför ett ingrepp i individens personliga integritet. Polisen hade på grund

av en persons uppförande misstänkt denne för narkotikabrott. Enligt utredningen kunde uppförandet inte i sig betraktas som avvikande på något sätt (3326/4/05* s. XXX). Förfarandet betraktades också som klandervärt i den situation där en person hade hållits gripen i ca en timmes tid med stöd av en efterlysning som felaktigt lämnats i kraft. Betydelsen av en tillbörlig och noggrann skötsel av tjänsteuppgifterna accentueras i de fall där åtgärderna riktar sig mot den grundlagsskyddade personliga friheten (3580/4/06*).

I ett annat fall hade det inte funnits tillräckliga grunder för att avlägsna en person från platsen och föra denne till polisstationen över natten. Polisen hade bedömt att det å ena sidan fanns tillräckliga grunder för att gripa personen på grund av berusning, men att personen å andra sidan var i så gott skick att man kunde låta denne promenera hem (3824/4/06*).

Det konstaterades att regleringen av polisens befogenheter var oklar i en situation där polisen hade hejdat en bilfärd på grund av att föraren vägrade redogöra för varför denne använde ett visst bolags bil. Den äldre konstapeln hade emellertid inte överskridit sina befogenheter då konstapeln hade meddelat föraren att färderna inte kunde fortsätta förän man rett ut att föraren hade rätt att använda bilen (1164/4/06*).

Polisen hade med stöd av polislagen hållit tre 15-åriga pojkar i polishäktet över natten. Även om den kommissarie som fattade beslut om saken inte i detta fall hade överskridit sin prövningsrätt, ska man när det gäller barn särskilt noggrant överväga huruvida man istället kunde vidta andra åtgärder, exempelvis föra barnen hem (1748*, 1749* och 1750/4/06*).

BJO undersökte både på eget initiativ och med anledning av ett flertal klagomål myndigheternas verksamhet i samband med den s.k. Smash Asem-demonstrationen som fått mycket publicitet. Polisen kritiserades i klagomålen för en alltför vid tolkning av polislagen, med stöd av vilken polisen hade motiverat visitationen av personer som fått tillstånd att lämna det område som polisen spärrat av (1836/2/07*, en närmare redogörelse för de avgöranden som hör samman med Smash Asem-demonstrationen finns på s. 116).

Gripanden gav anledning till mest kritik. I två fall fanns det inte någon laglig grund för de gripanden som gjorts med stöd av polislagen. Gripandena hade även fortgått omotiverat länge, uppenbarligen på grund av ett avbrott i informationen (2888* och 2890/4/06* s. 119). I två andra fall fick man inte kännedom om vilken polisman som hade fattat beslut om gripandena och polisen kunde inte heller påvisa några lagliga grunder för gripandena. Åtgärderna hade åtminstone inte registrerats på ett tillbörligt sätt (2905* och 3417/4/06* s. 120). I tre fall ansågs det vara tvivelaktigt om det hade funnits förutsättningar för gripandena (2940*, 3070* och 3832/4/06*). Polisen hade anmärkningsvärt mycket betonat verksamhetens effektivitet, vilket gjorde att den personliga friheten för dem som var på plats i vissa avseenden gavs förhållandevis liten betydelse. Med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna är en sådan ensidighet vid tolkningen problematisk. Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna urholkas om de inte ges en tillbörlig tyngd vid den praktiska tolkningen av bestämmelserna.

Det riktades också kritik mot ett fall där de gripna hade blivit tvungna att utträta sina behov på bussgolvet med händerna fastkedjade vid bänken, assisterade av gränsbevakningsmän och i närvaro av ett flertal andra personer. En sådan förödmjukande behandling är inte godtagbar. De gripna hade dessutom i strid med inrikesministeriets förordning hållits fastkedjade i bussens karosserikonstruktioner också under transporten. I polisens utrymmen borde alla brottsmisstänkta enligt bestämmelserna ha getts en madrass och sängkläder (1836/2/07* s. 116).

Tillgodoseendet av barnets trygghet och integritet aktualiserades bl.a. i de fall där stadens familjecentral och kommunens familjerådgivning hade förorsakat dröjsmål vid utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn. Dröjsmålen försämrade möjligheterna att genomföra en tillförlitlig förundersökning, eftersom ett dröjsmål vid ärendets utredning kan påverka barnets föreställningar om det skedda (537 och 855/4/05 samt 26/4/06* s. 205). Vid utredningen av misstankar om misshandel eller sexuellt utnyttjande av barn krävs det att myndigheterna på eget initiativ ska beakta barnets rätt till trygghet (3199/4/05).

Beväringarnas tjänstgöringssäkerhet aktualiserades i ett ärende där en beväring hade fått en hörselskada på grund av att en laddning som indikerar eldgivning från fiendens sida hade sprängts nära beväringen vid en strids- och skjutövning och på grund av att ett stormgevärsskott hade avlossats nära beväringens huvud. I klagomålsavgörandet betonades det att man inte under några omständigheter får pruta på tjänstgöringssäkerheten vid försvarsmaktens strids- och skjutövningar. Vid personalens och beväringarnas utbildning ska man tillräckligt noggrant betona säkerhetsföreskrifternas betydelse och vikten av att beväringarna övervakas på ett tillbörligt sätt (802/4/05* s. 160).

Sista meningen i 7 § 3 mom. i grundlagen innehåller en förpliktelse som innebär att behandlingen av frihetsberövade personer bl.a. ska motsvara de krav som uppställs i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Ett särskilt område inom JO:s laglighetskontroll utgörs av övervakningen av rättigheterna för sådana personer som på lagliga grunder berövats sin frihet. JO avgör årligen ett stort antal ärenden som gäller dessa frågor. De frihetsberövades grundläggande fri- och rättigheter får inte begränsas utan lagstadgad grund.

Ett fängelse hade inte dragit försorg om en fånges personliga säkerhet då fången hade blivit tvungen att vänta i ca två timmar på att få hjälp för sina svåra magsmärtor. I fångens cell fanns inte något alarm med vilket fången kunde ha larmat nattvakten och enligt de anvisningar som utfärdats för vakterna var intervallet mellan kontrollrundorna som längst ca två timmar (1668/4/05 s. 140). I ett annat fall hade det inte funnits lagliga grunder för att isolera en fånge på grund av misstankar om smuggling. Isoleringen grundade sig på personalens iakttagelser om att vissa fångar, som vanligtvis inte hade något att göra med den berörda fången, under tre dagars tid före fångens permission hade uppehållit sig kring fången i flera olika situationer (935/4/05 s. 143).

Den praxis enligt vilken frihetsberövandet *de facto* fortgår efter att tingsrätten har fattat beslut om frigivning till dess att den som ska friges från fängelset *de facto* har registrerats som frigiven och frigetts grundar sig inte på lag utan på Brottsföljdsverkets föreskrift. Kravet på att den frihetsberövades rättigheter ska tryggas

i lag gäller både denna situation och den situation där frigivningen sker på domstolsorten. Även om frihetsberövandet har upphört är den frigivne ännu i en utsatt position på grund av omständigheter som uttryckligen hör samman med frihetsberövandet. Det finns ett accentuerat behov av att trygga den frigivnes rättigheter i synnerhet i det fall där frigivningen sker på ett annat ställe än på personens hemort samt i det fall där en frihetsberövad som inte förfogar över några betalningsmedel har transporterats till ett ställe där han eller hon inte utan penningmedel kan bekosta sin hemresa, sin inkvartering eller sina måltider (1987/2/06* s. 136).

Fångtransporten (av och an mellan Åbo och Björneborg) och hörandet vid domstolen kunde inte betraktas som sådan daglig utomhusvistelse och lämplig motion som hör till fångens rättigheter (1378/4/06*).

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 all slags grym, omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Bestämmelsen har huvudsakligen samma innehåll som artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen, där det föreskrivs att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Bedömningen 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 grundlagens och människorättskonventionens tillämpningspraxis kan variera.

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

I ett ärende som gällde bekostandet av en tandprotes för en fänge borde man inom tandvården i fängelset ha tagit större hänsyn till vilken betydelse det hade för fångens människovärde att denne helt och hållet saknade tänder, även om avsaknaden av tänder inte orsakade fången betydande lidande och ersättandet av proteserna inte betraktades som nödvändig sjukvård (2573/4/05 s. 146).

Under verksamhetsåret kritiserades också ett fall där hemsjukskötarna och räddningsenhetens manskap vid en dödssjuk patients bädd högljutt hade diskuterat patientens vård och hälsotillstånd, utan att ta hänsyn till dennes känslor. Hemsjukvårdarna och akutsjukvårdsenheterna ska i vårdsituationer kunna samarbeta och avtala om tillvägagångssätten på ett sådant sätt att patienten och dennes anhöriga beaktas och så att deras människovärde inte kränks. Bedömningen av en döende patients hälsotillstånd och diskussioner som gäller patientens vård ska kunna skötas taktfullt, så att man inte ökar patientens lidande (1552/4/05*).

3.2.3 DEN STRAFFRÄTTSLIGA LEGALITETSPRINCIPEN 8 §

En av rättsstatens grundläggande principer är att ingen får betraktas som skyldig eller dömas till straff för en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. För ett brott får man inte heller påföra ett strängare straff än vad som föreskrevs i lagen när gärningen begicks. Denna bestämmelse ger uttryck för den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Undersökningsledaren hade agerat inom ramen för sin prövningsrätt då denne hade fattat beslut om att inte inleda förundersökning i ett fall där en varg hade skjutits. En jaktförening hade beviljats tillstånd att fälla en varg. Enligt de villkor som jaktvårdsdistriktet hade uppställt i tillståndet skulle jakten riktas mot sådana individer i flocken som orsakat problem och skador. Innan jakten inleddes skulle man dessutom kontakta ett visst forskningsinstitut. Då vargen sköts hade man emellertid inte agerat i enlighet med dessa villkor. Eftersom villkoren inte grundade sig på några författningar och det inte hade föreskrivits något straff för försummelser av tillståndsvillkoren var beslutet om att

förundersökning inte skulle inledas förenligt med legalitetsprincipen (1666/4/05*).

Domstolarnas domslutssystem stod i strid med den straffrättsliga legalitetsprincipen under åren 1997–2006, eftersom utevaro från domstolen antecknades som ett tillräknat brott i domslutssystemet och senare registrerades bland straffpåföljderna. Utevaro från domstolen hade emellertid inte varit en straffbelagd gärning sedan 1.10.1997, då man övergick till att använda vite i dessa situationer (4313/2/06* s. 107).

3.2.4 RÖRELSEFRIHET 9 §

I samband med grundrättighetsreformen reglerades rörelsefrihetens olika dimensioner ännu mer detaljerat än förut. Finska medborgare och utlänningar som lagligen vistas i Finland har rätt att röra sig fritt inom landet och välja sin bostadsort. Var och en har också rätt att lämna landet. Till rörelsefriheten hänförs också utlänningars rätt att resa in i landet och lämna landet.

I de ovan nämnda avgöranden som gäller Smash Asem-demonstrationen berördes också rörelsefriheten. Polisens tillvägagångssätt i samband med demonstrationen ledde till att också många människor som uppträtt alldeles fredligt hade tvingats tillbringa flera timmar innanför det avspärrade området vid Kiasma. En stor del av dessa personer hade kommit till platsen bara för att följa med demonstrationen, vilket *de facto* hade lett till att deras rörelsefrihet hade begränsats (1836/2/07* s. 116).

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 Europeiska människorättskonventionen jämföras uttryckligen också familjelivet med privatlivet. I frågor som gäller skydd för privatlivet, hemfriden och förtroliga meddelanden ställs man ofta inför svåra intresseavvägningar, eftersom tryggheten av andra grundläggande

gande fri- och rättigheter, såsom yttrandefriheten och den därmed anknutna offentlighetsprincipen eller tryggheten av rättegångens offentlighet i viss mån kan kräva ingrepp i privatlivet eller röjande av omständigheter som hör samman med privatlivet.

Enligt grundlagsbestämmelsen om skydd för privatlivet hör också skyddet för personuppgifter till privatlivsskyddet. Bestämmelsen indikerar att individens rättssäkerhet och integritetsskydd vid hantering, registrering och användning av personuppgifter ska tryggas i lag.

Hemfridsskyddet

I samband med att polisen gör husrannsakingar aktualiseras ofta frågan om huruvida sådana myndighetsåtgärder som medför ingrepp i hemfriden grundar sig på lag.

I ett fall riktades kritik mot en äldre konstapel och en undersökningssekreterare på grund av att en husrannsakan hade utförts i fel bostad, eftersom polisen inte tillräckligt noggrant hade tagit reda på vilken bostad det var fråga om (3519/4/06* s. 126). I ett annat fall kritiserades en äldre kriminalkonstapel för att denne inte hade låtit bostadens innehavare vara närvarande under hela den tid husrannsakan pågick (2579/4/06*).

Familjelivsskyddet

I grundlagens 10 § finns inget omnämnande av familjelivsskyddet, men man har emellertid ansett att familjelivsskyddet omfattas av det privatlivsskydd som tryggas i grundlagen. I artikel 8 i Europeiska människorättskonventionen jämföras familjelivet uttryckligen med privatlivet.

I ett fall konstaterade man att det med tanke på barnets och moderns familjelivsskydd var problematiskt att kommunen hade placerat ett barn med en finskspråkig mor i en svenskspråkig fosterfamilj. Barnet hade nämligen börjat glömma sitt modersmål på grund av att kontakterna till modern hade begränsats (3904/4/06* och 347/4/07 s. 200). En enspråkigt finsk kommun ha-

de däremot inte agerat lagstridigt trots att en svenskspråkig förälder inte fick använda sitt modersmål i samband med övervakat umgänge med sina barn. I detta fall fäste man dock vikt vid att umgängesrätten är avsedd att trygga familjelivsskyddet och att kommunen därför borde sträva efter att var och en ska få använda sitt eget modersmål vid sådant umgänge (2591/4/06 s. 201).

I ärenden som gäller fångars rätt att ta emot familjebesök berörs ofta skyddet för fångars privatliv. JO har varje år fått ta emot flera klagomål om saken.

I ett fängelse tillämpades en praxis enligt vilken en fånge och dennes sambo beviljades rätt till oövervakade besök endast om det framgick av befolkningsdatasystemet att de hade haft en gemensam adress precis innan fången togs in i fängelset. Personer som ingått äktenskap under fängelsetiden beviljades oövervakade besök först efter en väntetid på några månader. För fångens och dennes närståendes familjelivsskydd är det av stor vikt att myndigheterna hjälper fången att upprätthålla kontakterna till sina närstående. Ett beslut om att avslå en ansökan om ett oövervakat besök ska basera sig på legitima grunder. Den ovan nämnda praxisen kunde inte betraktas som godtagbar på grund av sin schablonmässighet (364/4/07 s. 142). I ett annat fall konstaterades det att fängelsets resursbrist inte i längden kan utgöra en godtagbar orsak till att man underlåter att vidta åtgärder för att underlätta ordnandet av oövervakade besök för fångar som är intagna i olika fängelser. Fångvårdsmyndigheterna ska nämligen genom sina åtgärder sträva efter att stöda fångarnas familjeliv (2262 och 3312/4/06 s. 143).

Skyddet för förtroliga meddelanden

En inskränkning av skyddet för förtroliga meddelanden kan t.ex. utgöras av att en postförsändelse öppnas eller ett telefonsamtal avlyssnas och bandas. Sådana åtgärder ska grunda sig på lag. Ofta framträder gränserna för meddelandehemligheten i frågor som aktualiseras i samband med brottsutredningar vid förundersökningsmyndigheterna och i frågor som gäller rätten till förtrolig kommunikation för personer som är intagna i slutna anstalter.

I ett fall kritiserades det förfarande där en vårdare var närvarande vid de telefonsamtal som fördes av personer som var intagna på en särskild sjukhusavdelning för vård oberoende av sin vilja eller för sinnesundersökning (3913/4/06*).

Privatlivsskyddet och skyddet för personuppgifter

I samband med åtgärder inom hälso- och sjukvården och socialväsendet ska man ta hänsyn till patienternas integritet. Dessutom ska man beakta att alla som inte deltar i vården eller i vårdrelaterade uppgifter ska betraktas som utomstående i en vårdssituation.

Fångens privatlivsskydd innebär att en utomstående person inte får vara närvarande i en vårdssituation utan fångens samtycke. Om det betraktas som nödvändigt att en vakt är närvarande vid vårdssituationen ska man kunna motivera detta i varje enskilt fall (1302*, 1456 och 1643/4/05 s. 145). För att skydda fångens privatliv ska man inte diskutera frågor som berör fången med utomstående personer, om inte fången gett sitt samtycke till det eller det finns en lagstadgad grund för det (57 och 253/4/06 s. 150).

Folkpensionsanstalten (Fpa) hade sänt en förfrågningsblankett till sådana hyresgivare som betalades bostadsbidrag. För att specificera ärendena hade Fpa nämnt hyrestagarens namn, adress och personbeteckning på blanketten. Detta förfarande väckte kritik, eftersom man enligt personuppgiftslagen ska se till att personbeteckningen inte onödigt antecknas i handlingar som upprättas på basis av ett personregister. Med tanke på hyresgivarna kunde ärendena ha specificerats tillräckligt väl utan att personbeteckningen i sin helhet skrevs ut på förfrågningsblanketterna (3229/4/06*).

I ett annat fall bröt en arbetstagare mot sin tystnadsplikt då arbetstagaren hade besvarat en bekants fråga om huruvida en person som de båda kände hade besökt verksamhetsstället för en förening som sålde tjänster till kommunens social- och hälsovårdsväsende med uttrycket: "Jag känner till fallet, men jag får inte tala om det." Uppgiften om att personen i fråga hade besökt föreningens verksamhetsställe utgjorde i sig

en sådan hemlighet som inte fick yppas för utomstående (1955/4/05*).

I ett fall hade chefen för en anställd vid en hälsovårdscentral agerat i strid med lagen om integritetsskydd i arbetslivet då chefen hade yppat orsaken till den anställdes sjukfrånvaro för en annan anställd (2990/4/05). En äldre konstapel som tidigare hade arbetat som fysioterapeut på en hälsovårdscentral hade å sin sida i närvaro av klaganden och dennes make samt en annan polis berättat om ett möte med klaganden som ägt rum då konstapeln arbetade som fysioterapeut. Detta förfarande bedömdes i första hand i ljuset av patientlagens sekretessbestämmelse. Den äldre konstapeln skulle inte utan klagandens samtycke ha fått yppa sådan information för utomstående av vilken det framgick att klaganden hade vårdats hos en fysioterapeut (2496/4/06*).

Privatlivsskyddet kan ibland också utgöra en orsak till att polisen inte på eget initiativ lämnar ut adressuppgifter som i och för sig är offentliga (om inte adressen är hemlig) till den brottsmisstänkte. I vissa fall kan det finnas skäl att informera den misstänkte om avslutande av förundersökningen på något annat sätt än genom att den misstänkte rutinmässigt sänds en kopia av det beslut som bl.a. innehåller information om målsägandens adress (2173/4/06*).

Den vars ärenden behandlas inom kommunalförvaltningen ska kunna lita på att inte känsliga eller sekretessbelagda uppgifter eller personuppgifter behandlas på kommunens webbsidor på ett sådant sätt att individens integritetsskydd kränks. Kommunallagens bestämmelser om kommuninvånarnas rätt att delta i kommunens verksamhet och bestämmelserna om kommunens skyldighet att informera kommuninvånarna om ärenden som behandlas inom kommunen förpliktar å andra sidan kommunerna att följa offentlighetsprincipen vid skötseln av kommunens gemensamma ärenden. I många fall gäller de kommunala organens beslut emellertid ansökningar och andra ärenden som berör enskilda tjänsteinnehavares, kommuninvånarens eller kunders intressen eller rättigheter. Detta betyder att man i varje enskilt fall måste bedöma huruvida kommunallagens bestämmelser om kommunens skyldighet att informera om saken utgör en sådan lagstadgad uppgift eller förpliktelse som berätti-

gar till att personuppgifter offentliggörs på kommunens webbsidor. I detta sammanhang ska man också bedöma om det med tanke på kommunens information är nödvändigt att personuppgifter behandlas i ett öppet datanätverk (441/2/05*).

3.2.6 RELIGIONSFRIHET 11 §

Till religionsfriheten hör bl.a. 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.

En biskop hade inte kränkt de avlidnas övertygelse eller annars agerat lagstridigt då biskopen i efterskott hade jordfäst personer som stupat i inbördeskriget och som begravts i en massgrav. De avlidna var nämligen inte längre subjekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och den gällande kyrkolagens bestämmelse om jordfästning av avlidna som inte hört till kyrkan gav dessutom rum för tolkning (1473/4/06* s. 263).

3.2.7 YTTRANDEFRIHET OCH OFFENTLIGHET 12 §

Yttrandefriheten

Till yttrandefriheten hör utöver rätten att framföra och sprida information, åsikter och andra meddelanden också rätten att ta emot sådan information utan att någon i förväg hindrar detta. Grundlagens och de internationella människorättskonventionernas föreskrifter om yttrandefriheten är nästan identiska till sitt innehåll. Det centrala syftet med yttrandefrihetsbestämmelsen är att trygga grunderna för ett demokratiskt samhälle, dvs. fri opinionsbildning, öppen offentlig debatt, fri utveckling och pluralism för massmediernas del samt möjligheter till offentlig kritik av maktutövningen. Det hör uttryckligen till det allmännas skyldigheter att främja yttrandefriheten.

I ett fall hade fångarnas yttrandefrihet lagstridigt begränsats i fängelset, då fångarna kategoriskt hade för-

bjudits skaffa böcker med hårda pärmar. De svårigheter som eventuellt hörde samman med granskningen av böcker med hårda pärmar utgjorde inte en tillräcklig grund för att förbjuda anskaffning och innehav av sådana böcker (60/4/06* s. 141).

Biträdande riksåklagaren hade däremot inte kränkt yttrandefriheten då denne per brev hade meddelat en häradsåklagare sin uppfattning om att det inte var förenligt med god åklagarsed att offentligt kritisera en åklagarkollegas tjänsteåtgärder i ett ärende som var under behandling vid domstolen. Åklagaren ska nämligen inte vid sidan av domstolsprocessen föra en process i offentligheten (2793/4/05* s. 111).

Massmedierna har en viktig uppgift i samhället och polisen ska för sin del trygga massmediernas möjligheter att sköta denna uppgift. Därför är det viktigt att man redan på förhand fastställer tillräckligt tydliga riktlinjer för spelreglerna mellan polisen och massmedierna (1836/2/07* s. 116).

Offentligheten

Yttrandefriheten är nära förknippad med rätten att ta del av handlingar och upptagningar som innehas av myndigheter. Den grundlagsbestämmelse som reglerar offentligheten för upptagningar är av inhemskt ursprung. Främjandet av tillgången till information har särskilt betonats i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet, som trädde i kraft i december 1999.

JO fick under året ta emot flera klagomål som gällde upptagningars offentlighet. I de flesta fallen hade klaganden emellertid fortfarande möjlighet att utnyttja sin lagstadgade rätt att föra ärendet till en behörig myndighet för avgörande. I dessa fall anvisade JO i allmänhet klaganden att i första hand använda detta rättsmedel. I många klagomål som gällde handlingars offentlighet var det emellertid fråga om behandlingstiden för en begäran om information. Enligt lagen ska myndigheterna behandla sådana ärenden "utan dröjsmål" och uppgifter ur en offentlig handling ska lämnas "så snart som möjligt", dvs. inom två veckor eller under vissa förutsättningar inom en månad efter att begäran framställdes. Till förvaltningens offentlighet ansluter sig

också ett allmänt krav på att förvaltningen ska vara öppen och serviceinriktad mot kunder som är i behov av information.

Socialförsäkringsnämnden i Östra Finlands försäkringsdistrikt borde ha fattat ett överklagbart beslut med anledning av klagandens skriftliga begäran om att få ta del av nämndens sakkunnigläkares utlåtande i klagandens förmånsärende (2484/4/06*). I ett annat fall borde socialverket ha gett de personer som begärt information med stöd av partsoffentligheten ett skriftligt beslut inklusive besväransvisningar. Beslutet borde också ha delgetts den som de begärda uppgifterna gällde. Eftersom det inte fattades något beslut om utlämnande av handlingarna förlorade den person som de begärda uppgifterna gällde sin grundlagsenliga rätt att föra ärendet till domstolen för avgörande (1055/4/05*). Fpa:s byrå hade å sin sida handlat felaktigt då byrån hade krävt att klaganden skulle uppvisa en fullmakt av sin make för att få uppgifter som gällde bostadsbidrag. Klaganden hade nämligen rätt att ta del av denna information i egenskap av part i ärendet (2926/4/06*).

En överkonstapel tilldelades en påminnelse angående de ovillkorliga tidsfrister som ska iakttas när det gäller att tillgodose en dokumentbegäran. En person som hade hörts i egenskap av målsägande vid förundersökningen hade inte delgetts förundersökningsprotokollet inom den tidsfrist som föreskrivs i lagen (3207/4/05). I ett avgörande som gällde arbetskraftsmyndigheternas behandling av en angivelse konstaterades det att utgångspunkten var att parten med stöd av offentlighetslagen hade rätt att få kännedom om vem som gjort angivelsen. Det är endast i undantagsfall möjligt att hemlighålla en sådan persons identitet (3562/4/05*).

En persons begäran om att få ta del av en handling ska besvaras och personen ska ges anvisningar om möjligheten att få begäran behandlad vid en myndighet i det fall att tjänstemannen vägrar lämna ut uppgifter ur handlingen (3155/4/05). I ett fall hade kommunens social- och hälsovårdsväsende inte behandlat klagandens dokumentbegäran på det sätt som föreskrivs i offentlighetslagen, då man inte hade frågat klaganden om denne önskade att dokumentbegäran skulle överföras till en myndighet för avgöran-

de (3510/4/05*). En dokumentbegäran som riktats till polisen hade inte heller behandlats med tillbörlig noggrannhet eller på det sätt som offentlighetslagen kräver, eftersom man inte vid polisinrättningen senare hade någon vetskap om vad som hänt med begäran trots att den veterligen hade inkommit till polisen (1357/4/07* s. 132).

I ett annat fall hade tingsdomaren återsänt alla handlingar som hörde samman med ett tvistemål till käranden efter att denne hade återtagit sin talan. I tingsrättens arkiv fanns således inga handlingar som inlämnats av parterna i målet. Detta förfarande stred mot arkivlagen och mot tingsrättens arkivstadga. Förfarandet kränkte offentlighetsprincipen och rätten till information samt den därmed sammanhängande rätten till ändringssökande (4111/2/06* s. 103).

Lagen innehåller inga bestämmelser om när en ljudupptagning från domstolens sammanträde blir offentlig. För att man utan dröjsmål ska kunna tillgodose en begäran om att få ta del av en ljudupptagning, ska man välja en tolkning som främjar offentlighetsprincipen också när det gäller att fastställa den tidpunkt vid vilken upptagningen blir offentlig. Av flera juridiskt möjliga tolkningsalternativ ska man välja det alternativ som innebär att upptagningen blir offentlig så tidigt som möjligt (3605/4/06* s. 108).

Direktören för skolväsendet hade i sin utredning konstaterat att man enligt justitieministeriets anvisningar hade två veckor på sig att utreda huruvida en begärd handling kunde lämnas ut till personer som inte var parter i ärendet. BJO betonade att en begäran om information ska behandlas utan dröjsmål och att uppgifter ur en offentlig handling ska ges så snart som möjligt. De lagstadgade behandlingstiderna är maximifrister inom vilka man senast måste fatta beslut om utlämnandet av uppgifterna (756/4/06).

Sekreteraren för centralvalnämnden i en valkrets hade vägrat lämna ut handlingar gällande valet till en person som hade begärt uppgifterna per telefon, eftersom personen inte hade gått med på att uppge sitt namn. Detta förfarande var lagstridigt, eftersom personens namn inte hade begärts för att man skulle kunna tillställa denne uppgifterna, utan som en förutsättning för att uppgifterna skulle lämnas ut (555/4/07*). Frågor

som gällde offentligheten för teleövervaknings- och televyssningsmaterial aktualiserades i ett klagomål som gällde partens rätt att få information om sådant material. Inom detta område är offentlighetsfrågorna problematiska. I samband med reformen av tvångsmedslagen skulle det finnas skäl att bedöma hur dessa bestämmelser kunde revideras (2519/4/05*).

3.2.8 MÖTES- OCH FÖRENINGSFRIHET 13 §

I samband med grundrättighetsreformen preciseras bestämmelserna om mötes- och föreningsfriheten. I lagen intogs också uttryckliga bestämmelser om rätten att ordna demonstrationer och om den fackliga föreningsfriheten. I samband med föreningsfriheten nämndes även rätten att inte höra till föreningar, dvs. den s.k. negativa föreningsfriheten.

De klagomål som anfördes angående händelserna i samband med Smash Asem -demonstrationen gällde bl.a. rätten att uttrycka sin åsikt. I klagomålen kritiserades de åtgärder polisen vidtog för att begränsa och slutligen avbryta opinionsyttringen. Polisens beslut om att avbryta demonstrationen var lagenligt. I avgörandena betonades det emellertid att polisen ska utföra en särskilt noggrann prövning i ärenden där polisen brukar sina befogenheter att begränsa rätten till demonstrationer. Rätten att ordna demonstrationer hör nämligen till en av hörnstenarna i det demokratiska samhället. Rätten att ordna och delta i demonstrationer kan begränsas endast med stöd av konkreta omständigheter som kan bekräftas i efterskott och efter en noggrann avvägning av tillgodoseendet av olika grundläggande fri- och rättigheter. I lagen tryggas endast rätten till fredliga demonstrationer (1836/2/07* s. 116).

I ett ärende som gällde byte av platsen för en demonstration för försvar av djurens rättigheter riktades det kritik mot att polisen inte i enlighet med lagen hade förhandlat med sammankomstens arrangör då polisen fattade beslut om att anvisa en annan plats för demonstrationen. Syftet med lagen är nämligen att man vid beslutsfattandet ska känna till vilken uppfattning sammankomstens arrangör har angående platsen. I samma ärende berördes också skriftligt beslutet om

flyttning av demonstrationen (3417/4/05* s. 119). Polisen har en lagstadgad skyldighet att trygga utövandet av den mötesfrihet som garanteras i grundlagen. Efter ett mer eller mindre bestående beslut om byte av en plats för en demonstration ska polisen därför vara särskilt uppmärksam och vid behov reagera på de förändrade omständigheterna (2402/4/06*). I ett ärende som gällde förbud mot användning av en megafon i samband med en demonstration konstaterades det att man ska förhålla sig restriktivt till alla inskränkningar som gäller mötesfriheten och användningen av sådan utrustning som anges i lagen om sammankomster (2393/4/06).

För att föreningsfriheten ska tillgodoses på ett tillbörligt sätt får förfarandet för registrering av en förening inte oskäligt fördröja eller försvåra registreringen. Patent- och registerstyrelsen ska fästa vikt vid att registreringsärenden ska behandlas utan dröjsmål, så att den totala behandlingstiden inte blir oskäligt lång. Därför borde man kritiskt granska hur långa tidsfrister som fastställs i delbesluten samt se över de övriga förfarandena (2661/4/05*).

3.2.9 RÖSTRÄTT OCH RÄTT TILL INFLYTANDE 14 §

De politiska rättigheterna, dvs. rösträtten och rätten till inflytande har allt tydligare ansetts höra till individens grundläggande rättigheter. I samband med grundrättighetsreformen hade man uttryckligen för avsikt att reglera den politiska rätten till inflytande på grundlagsnivå. Rösträtt tillkommer endast de personer som särskilt nämns i grundlagen. Vid statliga val har t.ex. endast finska medborgare rösträtt. Därutöver har det allmänna ålagts en skyldighet att främja individens möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Valfunktionärernas uppgift är att se till att väljarnas valfrihet tillgodoses och att det inte i vallokalerna hålls sådana tal som eventuellt kan påverka väljarnas avgöranden. Detta aktualiserades i ett klagomål där det riktades kritik mot det sätt på vilket förhandsröstningen i samband med presidentvalet år 2006 hade genomförts på ett röstningsställe utomlands. Enligt kla-

ganden hade en valfunktionär flera gånger "basunerat ut" en viss kandidats namn och konstaterat att man självfallet skulle rösta på denna kandidat. Trots att valfunktionärens uppträdande närmast vittnade om obehållsamhet och omdömeslöshet beträffande uppgiftens karaktär, var förfarandet i varje fall olämpligt (402/4/06*). Med beaktande av den aktuella situationen hade valnämndens ordförande inte handlat lagstridigt då denne hade förvägrat tillstånd till fotografering på röstningsstället (1107/2/07* s. 261).

3.2.10 EGENDOMSSKYDD 15 §

Inom Europeiska människorättskonventionens tolkningspraxis har man tillämpat en bred prövningsmarginal för egendomsskyddet, men detta har inte försvagat det motsvarande skyddet på nationell nivå. Inom vår nationella rättspraxis har egendomsskyddet av tradition haft en stark ställning.

I ett fall hade stadens vägmästare ansett att äganderätten till en bil som flyttats till stadens depå hade övergått till staden. Därefter hade vägmästaren beslutat att bilen skulle säljas. Eftersom man inte kunde visa att äganderätten till bilen enligt lagen hade övergått till staden, fanns det inte heller lagliga förutsättningar för att sälja bilen. Försäljningen av bilen kränkte således klagandens egendomsskydd (1022/4/06*).

En patient vid statens mentalsjukhus hade flyttats till en annan avdelning på sjukhuset, där patienten hade förbjudits använda sin egen tv och videobandspelare. Dessa omhändertogs och förvarades i sjukhusets förrådsutrymmen. Det hörde till avdelningens regler att ingen av patienterna hade rätt att förfoga över en egen tv eller videobandspelare på avdelningen. JO konstaterade att sjukhuset hade agerat lagstridigt i och med att det inte hade fattats något beslut om omhändertagande av egendomen (578/4/05*).

Polisen hade i samband med en husrannsakan slagit sönder ett fönster i klagandens bostad. I samband med husrannsakan ska polisen på eget initiativ ta upp frågan om skyddande av sådan egendom som till följd av polisens åtgärder blir oskyddad. På basis av den utredning som erhållits verkade det som om man i detta

fall inte på något sätt hade diskuterat frågan med den bostadsinnehavare som greps i bostaden i samband med husrannsakan (4016/4/06*).

En överlåtelse av sådant hemlösöre som omfattas av egendomsskyddet för en person som är föremål för intressebevakning utgör på grund av egendomens accentuerat personliga karaktär en åtgärd som kräver synnerligen noggrant övervägande från intressebevakarens sida. Betydelsen av detta övervägande accentueras också av att en överlåtelse av sådan egendom inte kräver tillstånd av magistraten (168/4/06* s. 209).

3.2.11 KULTURELLA RÄTTIGHETER 16 §

Enligt grundlagen har alla en subjektiv rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Var och en ska dessutom garanteras lika möjligheter att oavsett medellöshet även få annan utbildning samt kunna utveckla sig själv. Till denna del är det emellertid inte fråga om en subjektiv rättighet utan om det allmännas skyldighet att skapa förutsättningar för var och en att enligt sin förmåga och sina särskilda behov skaffa sig utbildning och utveckla sig själv. I grundlagen finns det också föreskrifter om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet. Enligt grundlagen garanteras alla barn rätt till grundläggande utbildning. Också i FN:s konvention om barnets rättigheter betonas det att alla barn har lika rätt att få undervisning. Det allmänna ska se till att denna grundläggande rättighet tillgodoses.

Den högsta utbildningens frihet tangerades i ett ärendet där det konstaterades att universitet inte inom ramen för sin självstyrelse hade rätt att tolka 11 § i lagen om införande av lagen om Helsingfors universitet som upphävd. Paragrafen gällde institutionen för över-sättarutbildning som universitetet hade för avsikt att lägga ner. De anvisningar som undervisningsministeriet hade gett universitetet angående lagtolkningen var också lagstridiga (4/4/07* s. 236).

Biblioteken bidrar för sin del till att fullfölja det allmännas skyldighet att trygga individernas kulturella rättigheter. Eftersom bibliotekens användarregler definierar förhållandet mellan tjänsteproducenten och kunden,

styr reglerna samtidigt tillgången till bibliotekstjänster. Därför ska användarreglerna vara tillräckligt noggrant utformade, så att kunden på basis av dem kan bedöma sin egen verksamhet i förhållande till de förväntningar som ställs på kunderna. I användarreglerna för Helsingfors stadsbibliotek hade indragningen av användarrättigheterna inte definierats på ett tillräckligt förutsebart sätt med tanke på kundens rättsskydd. I användarreglerna definierades nämligen inte användningsförbudets längd eller hur man kunde återfå användarrättigheterna (4063/4/06*).

3.2.12 RÄTT TILL EGET SPRÅK OCH EGEN KULTUR 17 §

I grundlagen tryggas förutom finskans och svenskans jämlika ställning som landets nationalspråk även samernas, romernas och andra befolkningsgruppers språkliga och kulturella rättigheter. I självstyrelselagen för Åland finns föreskrifter om de språkliga rättigheter som gäller i landskapet Åland.

Finland har också godkänt Europarådets stadga om regionala språk och minoritetsspråk samt ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter.

De språkliga rättigheterna har beröringspunkter med flera andra grundläggande fri- och rättigheter, framför allt med jämlikheten, yttrandefriheten, rätten till utbildning, näringsfriheten samt med rätten till en rättvis rättegång och rätten till 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 enbart staten. I och med den pågående strukturomvandlingen och privatiseringsutvecklingen har denna utvidgning en avsevärd betydelse.

JO undersökte på eget initiativ Fpa:s förfarande när det gällde att ge information och anvisningar på svenska. Fpa gav på sina webbsidor snävre information på svenska än på finska. Detta var fallet i synnerhet beträffande den information som var riktad till Fpa:s samarbetsparter. Webbsidorna uppfyllde emellertid språklagens krav. Fpa hade dessutom inlett ett projekt för att

förbättra sin webbplats och i detta sammanhang hade Fpa också goda möjligheter att granska hur omfattande information som ska finnas på webbsidorna samt behovet av att förbättra webbplatsen också ur språklig synvinkel (213/2/07).

I ett fall hade YLE i tv-rutan informerat om ett avbrott i programverksamheten bara på finska. Både med tanke på att YLE är ett bolag som tillhandahåller svenskspråkig offentlig service och med tanke på att YLE är ett statsbolag som omfattas av språklagstiftningens krav, borde YLE ha haft beredskap att informera om avbrottet i programverksamheten på båda nationalspråken (2622/4/05*).

En enspråkigt finsk kommun hade inte handlat lagstridigt trots att en svenskspråkig förälder inte fick använda sitt modersmål vid övervakat umgänge med sina barn. Kommunen borde emellertid sträva efter att var och en får använda sitt modersmål i samband med sådant umgänge (2591/4/06 s. 201).

Språklagen och rätten att få service på sitt modersmål innebar att en tvåspråkig myndighets bandupptagning där det meddelades att alla kundrådgivare för tillfället var upptagna skulle spelas in på båda nationalspråken. Sådana bandupptagningar hör nämligen till kundservicen och till den information som myndigheterna riktar till sina kunder. Genom denna information ska myndigheterna markera att de betjänar sina kunder på båda nationalspråken (633/4/07* s. 165).

I ett ärende som gällde de språkliga behörighetskraven för spårvagnschaufförer lämnades det däremot rum för prövning. Helsingfors stads trafikverk hade inte överskridit sin prövningsrätt då endast kunskaper i finska hade uppställts som behörighetskrav för spårvagnschaufförer. Det var således inte fråga om lagstridigt förfarande då en spårvagnschaufför hade informerat om en avvikande rutt endast på finska (544/4/06). Det faktum att behörighetskraven för metروفörare inte omfattade kunskaper i svenska gav inte heller anledning till kritik (1581/4/06).

Den svenskspråkiga kundservicen vid en polisinsättning var bristfälligt ordnad, eftersom det inte fanns en enda svenskkunnig tjänsteman vid kundbetjäningssdisken. Förfarandets klandervärdhet minskades dock av

att man snabbt hade tillkallat en polisman som kunde fungera som tolk (24/4/06). En annan polisinrättning kritiserades för brister i den svenskspråkiga kundservicen dels i det enskilda fall som avsågs i klagomålet, dels på ett mer allmänt plan. Polisinrättningen hade nämligen först i och med det aktuella klagomålet vidtagit kraftfullare åtgärder för att trygga de språkliga rättigheterna. Vid den aktuella tidpunkten hade språklagen dock redan varit gällande i tre och ett halvt års tid och de grundläggande språkliga rättigheterna borde därför redan tidigare ha tillgodoseetts i enlighet med språklagens krav (1914/4/07*).

Det centrala syftet med språklagen är bl.a. att individens rättsskydd accentueras, att förfarandena ska vara smidiga och att de språkliga rättigheterna ska tillgodoses utan att individen särskilt behöver åberopa dem. Språklagen kräver entydigt att fullmäktigeprotokollen i en tvåspråkig kommun ska upprättas både på finska och på svenska. Upprättandet av fullmäktigeprotokollen på finska kunde inte i enlighet med kommunens tolkning vara beroende av om någon begärde en finskspråkig version av protokollen (1345/4/05* och 2955/4/06). En avdelningschef vid Livsmedels-säkerhetsverket (Evira) hade å sin sida agerat lagstridigt då denne hade gett ett finskspråkigt svar på den svenskspråkiga dokumentbegäran som klaganden sânt per e-post (1593/4/06*).

I ett ärende som inlemts på initiativ av en myndighet kunde partens språkliga rättigheter inte åsidosättas av det handläggningsspråk som från första början fastställts utan partens medverkan. Det beslut hovrätten hade fattat angående handläggningsspråket i samma ärende borde åtminstone ha getts starkt tolkningsföreträde då tingsrätten senare fattade beslut om handläggningsspråket. Tingsrätten hade emellertid fortsatt behandla ärendet på finska kort efter att hovrätten hade konstaterat att svarandens intresse och rätt krävde att ärendet skulle behandlas på svenska (354/4/06* s. 238).

I ett annat fall konstaterades det att språklagen inte kräver att en sådan miljökonsekvensbeskrivning som avses i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning i sin helhet ska översättas till det andra inhemska språket. Medborgarnas rätt att ta del av och

påverka livsmiljöns utveckling med hjälp av ett sådant dokument kan dock i praktiken fullföljas på ett jämlit sätt endast om individerna har faktiska möjligheter att få tillräcklig information om sin livsmiljö på ett språk som de förstår. Utgående från detta och med tanke på det aktuella projektets omfattning och betydelse ansåg JO att den 7-sidiga svenskspråkiga sammanfattningen av en 132-sidig finskspråkig miljökonsekvensbeskrivning var oansenlig, även om den inte var direkt lagstridig (1007/4/05* s. 238).

Utrikesministeriet hade å sin sida endast publicerat en engelskspråkig platsannons i tidningarna då ministeriet sökte personal till organisationer som underlyder FN. Det var emellertid inte korrekt att nationalspråken åsidosattes i detta fall, eftersom det var ministeriet som *de facto* hade låtit publicera annonsen, annonsen hade publicerats i ministeriets namn och annonsen var riktad till allmänheten. Det saknade betydelse att platsannonsen inte gällde arbetstagare till ministeriet (3588/4/05 s. 238).

3.2.13 NÄRINGSFRIHET OCH RÄTT TILL ARBETE 18 §

I samband med grundrättighetsreformen tryggades vars och ens lagenliga rätt att skaffa sig sin försörjning genom ett arbete, ett yrke eller en näring som han eller hon fritt valt. Utgångspunkten utgörs av principen om fri företagsamhet och individens möjligheter att genom sin egen aktivitet skaffa sig sin försörjning. Det allmänna har dock en skyldighet att trygga och främja dessa grundläggande rättigheter. I grundlagsbestämmelsen förpliktats det allmänna dessutom att sörja för skyddet av arbetskraften. Bestämmelsen är av betydelse framför allt när det gäller arbetarskyddet och därmed förbunden verksamhet.

I ett ärende som gällde registrering av en yrkesbeteckning för en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården borde man ha beaktat att dröjsmålet vid ärendets behandling kunde försvåra tillgodoseendet av sökandens grundlagsenliga rätt till näringsfrihet och arbete (2023, 3488 och 3679/4/05).

3.2.14 RÄTT TILL SOCIAL TRYGGHET 19 §

I grundlagens 19 § tryggas de grundläggande sociala rättigheterna. Alla har rätt till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv. I de sociala risksituationer som särskilt nämns i paragrafen garanteras dessutom rätten till grundläggande försörjning på det sätt som föreskrivs i lagen. Det allmänna ska också enligt lagen 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, liksom vars och ens rätt till en bostad.

En stor del av de klagomål som anförs hos JO gäller social- och hälsovårdsmyndigheterna. Bestämmelserna om de grundläggande sociala rättigheterna är därför av central betydelse i JO:s arbete. Grundrättighetsreformen har inneburit nya prioriteringar när det gäller laglighetskontrollen av den sektor som berör den sociala tryggheten. Tidigare gällde det i stor utsträckning att ta ställning till huruvida myndigheternas förfaranden var korrekta. Eftersom de nya bestämmelserna om de grundläggande rättigheterna innebär att det allmänna åläggs förpliktelser också i fråga om den materiella sociala tryggheten, kan laglighetsövervakarnas ställningstaganden numera också gälla den sociala trygghetens materiella innehåll.

Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg

Utkomststödet är en viktig ekonomisk förmån som tryggar rätten till oundgänglig försörjning. Eftersom den allmänna principen inom myndighetsverksamheten är att man ska iakttä en lagtolkning som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna, ska förutsättningarna för sänkning av utkomststödets grunddel tolkas snävt, i enlighet med ordalydelsen i lagen om utkomststöd (1567/4/05). En förutsättning för att den grundläggande rätten till oundgänglig försörjning och omsorg ska kunna tillgodoses är att utkomststödsansökningarna behandlas utan dröjsmål. JO har i sin praxis ansett att

utgångspunkten för en omgående behandling av utkomststödsärendena är att ansökningarna tas till behandling senast inom en vecka. I sådana fall där det inte krävs någon tilläggsutredning för att man ska kunna fatta beslut i ärendet utgår man från att ärendet också ska kunna avgöras inom en vecka (941/4/05). I de fall där beslutsfattandet kräver tilläggsutredning är utgångspunkten att utredningen ska begäras eller skaffas senast inom en vecka och att ärendet ska avgöras omedelbart efter att den behövliga utredningen inkommit (2567/4/05 s. 170, 2919 och 3068/4/05 samt 195/4/06 s. 178).

I ett fall hade en intressebevakare inte ansökt om bostadsbidrag för sin huvudman, eftersom det faktum att en myndig pojke var skriven i huvudmannens bostad enligt uppgifter från Fpa utgjorde hinder för betalningen av bostadsbidrag. Enligt Fpa:s förmånsanvisningar gav situationen emellertid rum för tolkning. Med tanke på tillgodosendandet av huvudmannens grundläggande sociala rättigheter hade det funnits skäl för intressebevakaren att överväga att för huvudmannens del lämna in en ansökan om bostadsbidrag till Fpa och vid behov föra frågan om huvudmannens rätt till bostadsbidrag till de besvärsgörande som avses i lagen om bostadsbidrag för avgörande (1782/4/07*).

I samband med ett annat klagomålsärende framgick det att man inte hade strävat efter att ge hälsovårdscentralläkarna tillgång till sjukhusets sakkännedom och information om patientens tidigare vårdperioder vid sjukhusets psykiatriska avdelning då patienten hämtades till akutmottagningen. Med anledning av detta undersökte JO på eget initiativ praxisen vid samarbete mellan sjukhuset och den hälsovårdscentraljour som var belägen i samma byggnad. Med patientens samtycke får hälsovårdscentralläkaren tillgång till patientuppgifterna från sjukhusets avdelningar för somatiska sjukdomar, men inte till de psykiatriska patientjournalerna. Denna praxis motiverades med att dessa uppgifter är särskilt känsliga. Den jourhavande hälsovårdscentralläkaren kan vid behov konsultera den jourhavande psykiatern vid sjukhusets psykiatriska avdelning eller skriva ut en akutremiss till en psykiater. Det verkade emellertid som om patientens rätt till oundgänglig omsorg inte tillgodosågs på grund av det förfarande som var avsett att skydda patientens integritet. Myndigheter hade dock handlat inom ramen för sin prövnings-

rätt då man hade bestämt att hälsovårdscentralläkarerna inte kunde få tillgång till de psykiatriska patientjournalerna via sin datorterminal utan endast genom att konsultera sjukhusets psykiater (245/2/05).

Rätten till 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 i första hand med hjälp av socialförsäkringssystemet. När det gäller förmåner som hör till grundtryggheten intar Fpa en central ställning.

I ett ärende som gällde dröjsmål vid betalningen av arbetsmarknadsstöd konstaterade man att det är viktigt att arbetslöshetsförmånerna utbetalas snabbt, både med tanke på att förmånerna har tryggats på grundlagsnivå och med tanke på deras stora betydelse för den grundläggande försörjningen för dem som är berättigade till förmånerna (3756/4/06).

Rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster

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

Det förfarande där vården och kontrollerna av glaukompatienter hade utesluts från den specialiserade sjukvården och i huvudsak ordnats på patientens egen bekostnad vid privata ögonläkares mottagningar konstaterades vara lagstridigt (1613/4/05). Det var likaså fråga om lagstridigt förfarande i det fall där en hälsovårdscentralläkare hade gett en patient ett recept för inköp av en hormonspiral, trots att det var fråga om vård som gavs av en läkare och som hälsovårdscentralen borde ha ombesörjt (1050/4/06*). Rätten till tillräckliga häl-

so- och sjukvårdstjänster tillgodosågs inte heller i det fall där klaganden inte fick behövlig hjälp via hemsjukvården då klagandens personliga assistent hade insjuknat (555/4/06). Dessutom konstaterades det att Studenternas hälsovårdsstiftelse inte hade rätt att genom ett ensidigt beslut utesluta studerande som bedrev fortsatta studier från rätten till sådan munhålsvård som hälsovårdsstiftelsen var skyldig att tillhandahålla (3760/4/05*).

Rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster främjas av att man utarbetar en sådan vårdplan som avses i patientlagen (2326/4/05), av att hälso- och sjukvårdstjänsterna organiseras så att patienterna kan ges mottagningstider vid tandvårdsmottagningar i andra delar av staden då det råder obalans mellan efterfrågan och utbudet på tjänster (2784/4/06*) och av att läkarmottagningstider också ges för upprättande av sjukledighetsintyg (1790/4/05). Rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster äventyras däremot i sådana situationer där sjukhusens psykiatriska akutvårdsavdelningar är överbelagda. Överbeläggningen försämrar vårdens kvalitet och den oro överbeläggningen orsakar bland patienterna ökar behovet av att inskränka patienternas självbestämmanderätt och övriga grundläggande fri- och rättigheter (909/4/05*).

I ett flertal fall observerades brister i patientjournalanteckningarna. I ett fall hade man försummat att göra anteckningar om sjukhusbesök som gällde service av en hörapparat och i ett annat fall hade man inte inom föreskriven tid gjort anteckningar om ett telefonsamtal mellan en patient och en läkare. De gällande bestämmelserna om utarbetandet av patientjournaler är emellertid klara, entydiga och exakta. Genom iakttagandet av dessa bestämmelser kan man också bidra till att rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tillgodoses (101/4/05*, 782/4/05, 2235/4/05, 26/4/06* s. 205, 1694/4/06*, 3498/4/06, 1567/4/07, 2828/2/07*).

Det arrangemang som innebar att man vid tandvårdsmottagningen inte tog emot telefonsamtal under den tid vårdåtgärder pågick, utan att telefonsamtalen under denna tid styrdes till en telefonsvarare, tryggade inte tillgången till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster. Arrangemanget grundade sig på stadens anvisningar. På grund av detta arrangemang hade kla-

ganden inte lyckats reservera en tid för fortsatt vård (101/4/05*). I ett annat fall hade inledandet av vården och tillhandahållandet av tillräckliga sjukvårdstjänster fördröjts med tre och en halv månad på grund av att en specialistläkare i lungsjukdomar inte hade säkerställt att den remiss läkaren skrivit ut hade anlänt till det ställe där patienten skulle få fortsatt vård (2235/4/05). När det gäller ordination av läkemedel tryggas rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster bäst då den läkare som fattar beslut om medicineringen personligen undersöker patienten vid sin motagning (1033/4/05*, 1061 och 54/4/06* s. 145).

Vårdgarantin och dess fullföljande bedömdes i ett avgörande där JO konstaterade att patienternas rättigheter att få hälso- och sjukvårdstjänster inom en skälig tid skulle förbättras ytterligare av en sådan precisering av lagstiftningen och utvidgning av vårdgarantin som skulle innebära att det fastställs en tidsfrist inom vilken det första poliklinikbesöket inom den specialiserade sjukvården ska ordnas. En sådan precisering och utvidgning av vårdgarantin skulle också bidra till fullföljandet av det allmännas skyldighet att trygga tillgången till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster (76/4/06*).

De förpliktelser som vårdgarantin medför uppfylldes inte och patienten fick således inte tillräckliga sjukvårdstjänster i det fall där ledprotesoperationen i patientens högra knä utfördes först ca åtta månader efter bedömningen av vårdbehovet (1362/4/06*), i det fall där en patient med ätstörningar blev tvungen att vänta på att få vård vid sjukvårdsdistriktets ätstörningsklinik i ca ett års tid (3822/4/06* s. 193), eller i det fall där patienterna inte fick tandvård inom de föreskrivna maximitiderna och man inte heller ordnade vård för patienterna hos andra tjänsteproducenter (713/4/07* s. 194). Hälsovårdstjänsterna konstaterades dessutom vara otillräckliga i det fall där ett barn fick behövlig talterapi först tre år efter att man vid barnets treårsgranskning ansåg att det fanns skäl att remittera barnet till en talterapeut för bedömning och vård (2515/4/05).

Bedömningen av vårdbehovet gav anledning till kritik i det fall där man vid en hälsovårdscentral uppmanade starrpatienter att söka sig till en privatläkares mottagning för bedömning av behovet av en operation (521/4/05), i det fall där bedömningen av vårdbehovet för en äldre person med minnesstörningar fördröj-

des med sju månader (141/4/06* s. 185) och i det fall där sjukhusets jourhavande psykiater per telefon bedömde en berusad och självdestruktiv patients tillstånd och konstaterade att patienten inte var i behov av vård (632/4/06*).

Vid tillhandahållandet av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster ska man ta hänsyn till patientens hälso-tillstånd och individuella vårdbehov. En tandläkare kan vid bedömningen av patientens vårdbehov avvika från de enhetliga (riksomfattande) grunderna för medicinsk och odontologisk vård, om patientens hälsotillstånd och individuella vårdbehov kräver det (2206/4/05).

Rätten till tillräcklig socialvård tillgodosågs inte vid stadens förfarande där personer som med stöd av en olycksfalls- eller trafikförsäkring fick vårdbidrag eller ersättning för hemvårdskostnader inte beviljades vårdarvode i enlighet med lagen om stöd för närståendevård. Lagen om stöd för närståendevård innehåller inte några uttryckliga bestämmelser om hur vårdbidragets storlek påverkas av sådana socialskyddsförmåner och försäkringsersättningar som beviljats en person som får stöd för närståendevård. Trots detta konstaterades det, på de grunder som refererats i beslutet, att förfarandet var lagstridigt och att det inte tryggade tillgången till tillräckliga socialvårdstjänster (932/4/06* s. 176).

3.2.15 ANSVAR FÖR MILJÖN 20 §

En livskraftig miljö utgör en förutsättning för tillgodo-seendet av så gott som alla andra grundläggande fri- och rättigheter. Rätten till en sund miljö kan numera betraktas som en internationell mänsklig rättighet. I samband med grundrättighetsreformen utökades för-teckningen över grundläggande rättigheter med en särskild bestämmelse om livsmiljön. Bestämmelsen består av två element. För det första konstateras det att var och en bär ansvar för naturen och dess mång-fald samt för miljön och kulturarvet. För det andra fö-reskrivs det att det allmänna ska verka för att alla till-försäkras en sund miljö och möjligheter att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Möjligheterna att påverka beslutsfattandet angående den egna livsmiljön berördes i ett avgörande som gällde översättning av miljöcentralens miljökonsekvensbeskrivning till svenska. Medborgarnas möjligheter att ta del av och påverka livsmiljöns utveckling med hjälp av ett sådant dokument kan i praktiken tillgodoses endast om individerna har faktiska möjligheter att få tillräcklig information om sin livsmiljö på ett språk som de förstår (1007/4/05* s. 238).

Ett av de centrala målen med markanvändnings- och bygglagen var att utveckla planeringsprocessen så att den skulle innefatta mer växelverkan. När frågan om planläggning har väckts ska detta meddelas och planläggningens innebörd, verkningar och andra centrala frågor ska i enlighet med principen om tidig växelverkan ännu mer målmedvetet och omfattande än förut diskuteras med alla intressenter i ett tillräckligt tidigt skede. En kommun hade handlat lagstridigt då kommunen hade försummat att iakttä bestämmelelserna om växelverkan vid beredningen av en ändring av en delgeneralplan för ett strandområde (3145/4/05* s. 251).

Möjligheterna att påverka beslutsfattandet gällande den egna livsmiljön aktualiserades i de fall där olika myndigheter kritiserades för försummelser av att höra de berörda parterna. Då en länsstyrelse beviljade tillstånd att stänga av vägar i samband med en rallytävling borde länsstyrelsen ha gett alla parter tillfälle att bli hörda med anledning av tillståndsansökan (664/4/05* s. 250). I ett annat fall hade miljöcentralen ålagt ett bolag en skyldighet att undersöka vattenkvaliteten i diket mellan bolagets och klagandens fastighet genom två vattenprover som skulle tas ur diket. Miljöcentralen borde ha hört klaganden innan den i ett brev meddelade bolaget att den avstår från vidare åtgärder. Miljöcentralen hade endast sänt detta brev till klaganden för kännedom (429/4/05).

I ett byggnadstillsynsärende uppmärksammades byggnadsnämnden, förvaltningschefen och revisionschefen på betydelsen av att grannarna blir hörda (3000/4/05*). I ett annat fall hade klaganden och dennes make inte i egenskap av grannar hörts i ett byggnadstillståndsärende, trots att de var delägare till största delen av grannfastigheten (3026/4/05* s. 249). I ett ärende som gällde sprängningsarbeten för en under-

jordisk skidarena hade man också försummat att höra en granne med anledning av byggnadstillståndet. Klaganden, vars fastighet var belägen på ca 200 meters avstånd, på motstående sida av ett vattenområde, borde ha jämförts med en rågranne (3384/4/05).

3.2.16 RÄTTSSKYDD 21 §

Med rättsskydd avses i detta sammanhang närmast processuella grundläggande och mänskliga rättigheter, dvs. det s.k. processuella rättsskyddet. Det är med andra ord fråga om att myndigheterna ska tillämpa ett korrekt och rättvist förfarande. Rättsskyddet i samband med myndigheternas förfaranden hör av tradition till kärnområdet för laglighetskontrollen. Frågor som gäller god förvaltning och en rättvis rättegång hör inom alla sakområden till de frågor som JO uppmärksammat allra oftast.

I grundlagens 21 § föreskrivs om rättsskyddet. Denna paragraf gäller såväl straffprocessen, civilprocessen och förvaltningsprocessen som förvaltningsförfarandet över lag. En internationell jämförelse visar att det är relativt sällsynt att god förvaltning ses som en grundrättighetsfråga. En bestämmelse om god förvaltning ingår emellertid i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Stadgan är dock inte rättsligt bindande för medlemsstaterna förrän Lisabonfördraget träder i kraft.

Kravet på god förvaltning kan i sista hand härledas både från grundlagen och från andra bestämmelser på lagnivå (artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen gäller endast domstolar samt myndigheter som är jämförbara med domstolar, men inte förvaltningsmyndigheter). Genom de bestämmelser om grunderna för god förvaltning och de procedurbestämmelser som ingår i förvaltningslagen uppfylls grundlagens krav på att de kvalitativa kriterierna för god förvaltning ska regleras på lagnivå. Fängelselagen innehåller också föreskrifter om flera frågor som hör till tillämpningsområdet för 21 § i grundlagen.

När det är fråga om förfarandet vid de allmänna domstolarna och vid förvaltningsdomstolarna grundar sig rättsskyddskraven dels på processlagstiftningen och

dels fortfarande i stor utsträckning också på grundlagens bestämmelser och på människorättsnormerna.

Inom det finländska systemet hör det till en tjänstemans allmänna skyldigheter att iaktta principerna om god förvaltning till den del principerna framgår av de bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttagas i tjänsteutövning” (40 kap. 7–10 § i strafflagen). Denna skyldighet är förenad med straffhot. Straffhotet gäller dock inte sådana avvikelser från god förvaltning där gärningen enligt den definition som ingår i strafflagen ”är ringa bedömd som en helhet”. Inom denna icke-kriminaliserade gråzon har JO:s laglighetskontroll en särskilt stor betydelse. JO:s övervakning omfattar dessutom också offentliga uppgifter som sköts av sådana organ vars anställda inte arbetar under tjänsteansvar.

Nedan behandlas vissa sådana delområden i samband med rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning som ofta aktualiseras i JO:s verksamhet. Till följd av det stora antalet avgöranden utsträcks granskningen inte till alla de avgöranden som berörde de grundläggande och mänskliga rättigheterna under verksamhetsåret. Å andra sidan har olika frågor som hör till samma avgörande ibland behandlats i flera olika sammanhang. Framställningen bygger på en gemensam granskning av de krav som de grundläggande och mänskliga rättigheterna ställer på en rättvis rättegång och av de kriterier som uppställs för god förvaltning.

Rådgivnings- och serviceskyldigheten

Fullföljandet av rådgivnings- och serviceskyldigheten inom olika förvaltningsområden utgjorde fortfarande ett särskilt tema inom övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Under inspektionerna och i samband med de ärenden som JO behandlade på eget initiativ uppmärksammade JO dels frågan om hur myndigheterna ordnat rådgivningen, dels rådgivningens innehåll.

Under verksamhetsåret granskades tillgången till rådgivning på svenska och på andra språk än nationalspråken, rådgivningens avgiftsfrihet, specialgruppers

ställning inom rådgivningen, möjligheterna att uträtta ärenden på elektronisk väg, myndigheternas tillgång till gemensamma serviceställen samt frågan om huruvida rådgivningen sköttes av alla tjänstemän eller ifall rådgivningsuppgiften hade delegerats till vissa personer.

När det gäller rådgivningens innehåll kan man t.ex. granska i hurdana ärenden rådgivning ges, hur rådgivning ges i samband med en sådan dokumentbegäran som grundar sig på offentlighetslagen, i vilken utsträckning rådgivningen är kombinerad med förmedling av information av mera allmän karaktär och hur rådgivningen sker i ärenden av konfidentiell karaktär.

Vid rådgivning av det slag som 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 ska gå till väga för att inleda ärenden och få sina yrkanden prövade. Myndigheterna ska också sträva efter att på eget initiativ rätta till kundernas eventuella missuppfattningar.

Till god förvaltning hör dessutom att informera om innehållet i nya lagar och bestämmelser samt ge allmänna upplysningar om den centrala lagstiftningen inom varje förvaltningsområde. Det är å andra sidan viktigt att man i samband med rådgivningen beaktar kravet på att myndigheterna ska vara opartiska. Dessutom ska man alltid ta hänsyn till särdragen i varje enskilt fall. Rådgivningen ska vara tydlig och begriplig. JO har upprepade gånger framhållit dessa synpunkter i sina ställningstaganden.

Rådgivningsskyldigheten

Kravet på avgiftsfri rådgivning grundar sig i sista hand på den bestämmelse om god förvaltning som ingår i 21 § i grundlagen och som berör alla myndigheter. Myndigheternas rådgivningsskyldighet är en helhet som förpliktar myndigheterna såväl att ge råd om förordet som att besvara frågor angående uträttandet av ärenden. T.ex. i den situation där en kund kontaktar domstolen per telefon är det i allmänhet inte fråga om rättsskipning, utan om normalt uträttande av ärenden hos en myndighet. Även om de myndigheter som hör till justitieministeriets förvaltningsområde delvis också kan ge sådan telefonrådgivning som gäller rättsskip-

ning eller utsökning, utgör detta inte en godtagbar grund för att dessa myndigheters servicenumren är avgiftsbelagda. På samma telefonnumren ges nämligen också sådan rådgivning som hör till förvaltningslagens tillämpningsområde (483* och 510/4/07* s. 105).

I ett fall borde klaganden, som hade placerats i operationskö vid ett kirurgiskt sjukhus, i samband med under rättelsen om att bedömningen av vårdbehovet hade inletts också ha informerats om när eventuella undersökningar för fastställandet av vårdbehovet skulle genomföras och om tidpunkten för läkarbesöket (76/4/06*).

I ett annat fall borde Fpa:s byrå ha gett en kund som ansökte om rehabilitering noggrannare information om tidpunkten för den nya anstaltsrehabiliteringsperioden och om behandlingsfaserna för kundens ansökan (906/4/06*). Ett försäkringsbolag borde å sin sida i enlighet med 8 § i förvaltningslagen ha informerat klaganden om de verkningar makens trafikolycka hade på makarnas överförbara bonus. Klaganden och dennes make skulle då ha haft möjlighet att jämföra de olika alternativen och välja det ekonomiskt sett fördelaktigaste alternativet (2013/4/06*). Rådgivnings- och serviceskyldigheten fullföljdes inte heller i det fall där klaganden inte hade informerats om den förändrade praxisen vid betalningen av utkomststöd (2371/4/05).

I ett ärende där det hade konstaterats att gäldenären var medellös och ärendet återsändes till borgenärerna, borde gäldenären särskilt ha informerats om saken ännu efter att man *de facto* hade fattat beslut om medel löshetshindret, eftersom det gällde en så betydelsefull fråga för gäldenären (1282/4/06). I ett fall konstaterades det att utmätningsmannen borde ha beaktat utskningslagens bestämmelse om rådgivningsskyldigheten och anvisat gäldenären att utnyttja sin besvär rätt i ett ärende som gällde ett beslut om utsöknings hinder (1375/4/05). I ett annat fall där gäldenären hade blivit arbetslös borde biträdande utmätningsmannen ha informerat gäldenären både om möjligheten att anhålla om fria månader och om alternativet att begränsa utmätningsbeloppet (2862/4/06).

Förvaltningschefen vid en polisinsättning hade agerat i strid med sin rådgivningsskyldighet då chefen hade berättat för en sökande till tjänsten att man föreslog att denne skulle utnämnas till en viss tjänst, utan att

tillräckligt betona det faktum att det ännu kunde ske ändringar i utnämningförslaget i samband med ärendets fortsatta behandling (2982/4/05). BJO delgav ett fängelse sin uppfattning om att fängelseordningsstadga ska kunna läsas åtminstone på de främmande språk som används mest bland fångarna (1790/3/07).

Rådgivning angående möjligheterna att inleda och överklaga ärenden

Enligt kraven på god förvaltning skulle en hemvårdspatient som var i behov av vårdartiklar få information om vilka sjukvårdsartiklar som delades ut och om hur patienten skulle handla i en sådan situation där behovet av egenvårdsartiklar överskred den maximimängd som nämndes i hälsovårdscentralens anvisningar (314/4/05*). I ett annat fall borde klaganden ha getts anvisningar om möjligheten att föra ärendet till förvaltningsdomstolen för avgörande i form av ett förvaltningsstvemål (2055/4/05). Vidare konstaterade man att det finns skäl att meddela individuella beslut, försedda med besväransvisningar, angående sådana avgifter som fastställs med stöd av klientavgiftslagen åtminstone i de fall där kunden särskilt begär det (3418/4/05*). I ett annat fall hade stadens byggnadstillsynscentral i samband med skötseln av ett besvär ärende gett bristfällig rådgivning angående möjligheterna att söka ändring i ärendet (12/4/06).

En överläkare hade inom ramen för sin prövningsrätt avslagit klagandens begäran om att få granska de logguppgifter som hörde samman med patientjournalhandlingarna. Eftersom klaganden kunde ha haft rätt att granska logguppgifterna med stöd av offentlighetslagen, borde överläkaren ha anvisat klaganden att specificera sin begäran och gett anvisningar om på vilket sätt klaganden kunde ha fått sin uppgiftsbegäran avgjord genom ett skriftligt myndighetsbeslut (1433/4/05*). Ett sådant intyg som utfärdas över att en patients begäran om att få ta del av sina journalhandlingar avslås ska också innehålla ett omnämnande av den registrerades rätt att utan tidsbegränsning föra ärendet till dataombudsmannen för prövning. Registerföraren ska vid behov ge den som begär uppgifter råd och handledning, bl.a. genom att informera om skillnaderna och likheterna mellan de olika grunderna för utlämnande av uppgifter (1783/4/05*).

För att fångens fullföljdsrätt ska tillgodoses bör fången vara medveten om rätten att söka ändring och om det sätt på vilket han eller hon ska handla för att få ett överklagbart beslut i det aktuella ärendet. I praktiken betyder detta att en fånge som inte får den egendom han eller hon muntligen bett om att få i sin besittning, ska instrueras att framställa sin begäran skriftligen, om han eller hon så önskar. Då får fången också ett skriftligt beslut om saken inklusive en anvisning om rättelseyrkande. Om fången direkt framställer en skriftlig begäran om att få egendomen i sin besittning och ansökan avslås, ska fången automatiskt ges ett skriftligt beslut om saken, försett med en anvisning om rättelseyrkande (4369/4/06).

Serviceskyldigheten

I ett fall kunde en patient inte reservera tid för fortsatt vård vid stadens tandvårdsmottagning, eftersom man vid tandvårdsmottagningen i enlighet med stadens anvisningar inte svarade på telefonsamtal under den tid vårdåtgärder pågick, utan samtalen då styrdes till en telefonsvarare. Systemet för beställning av tid för fortsatt vård var inte förenligt med den serviceprincip som föreskrivs i 7 § i förvaltningslagen (101/4/05*).

I ett ärende som gällde sändandet av en betalningspåminnelse konstaterade man att det var fråga om en sådan skyldighet som hörde samman med god förvaltning och god indrivningssed och som ankom på kommunen i egenskap av borgenär. Kommunen ska övervaka att denna skyldighet fullföljs på det sätt som föreskrivs i lagen (2699/4/05* s. 155).

I ett annat fall hade man inte i anvisningarna för anmälan till grundskolan på ett klart och förståeligt sätt informerat om undervisningsmyndigheternas förslag om att dra in den finskspråkiga undervisningen i en skola. Man hade inte heller redogjort för alla omständigheter som inverkar på huruvida undervisningen skulle upphöra eller fortgå (355/2/06*). I ett annat fall var sättet för behandlingen av ansökningar vid stadens avdelning för underhållstrygghet orsak till att klienten inte kunde ges adekvat information om ärendets behandlingsskeden eller om behandlingstidens längd (680/4/06).

Då rättsinnehavaren till en person som varit objekt för intressebevakning efter huvudmannens död godkänner den redovisning som delgetts honom eller henne på ett sådant sätt att den genast vinner laga kraft, förlorar rättsinnehavaren sin rätt att klandra intressebevakarens åtgärder på basis av sådana omständigheter som framgår av redovisningen. Rubriken för det dokument som en intressebevakningsbyrå använde då egendomen och redovisningen överläts gav emellertid inte vid handen att det också kunde vara fråga om något annat än tekniskt mottagande av egendom. Då egendomen överläts ska man tillräckligt tydligt redogöra för rättsverkningarna av att redovisningen godkänns och informera om att redovisningen inte måste godkännas omedelbart i samband med överlåtelsen (2215/4/05*).

Fiskerinäringsenheten vid en arbetskrafts- och näringscentral hade informerat om möjligheten att ansöka om stöd för anskaffning av såltåliga selektiva fångstredskap genom att sända ett brev om saken till de yrkesfiskare som berördes av stödåtgärden. BJO ansåg att detta brev i viss mån var svårtydligt och ofullständigt. För att trygga tillgången till tillräcklig information och säkerställa en jämlik behandling av sökandena skulle det ha funnits skäl för jord- och skogsbruksministeriet att ge arbetskrafts- och näringscentralerna noggrannare anvisningar om förmedlingen av information om saken (361/4/05*).

Tullens blanketter för förtullningsbeslut innehöll inte några uppgifter om vilken person parten kunde vända sig till för att vid behov be om tilläggsinformation angående beslutet. Med stöd av förvaltningslagens bestämmelse om rådgivningsskyldigheten borde chefen till den tullinspektör som avfattat beslutet på begäran ha gett klaganden dessa uppgifter (3496/4/06* s. 164).

Besvarandet av skrivelser

Myndigheternas skyldighet att utan ogrundat dröjsmål besvara sakliga brev och förfrågningar som riktas till dem regleras i 8 och 23 § i förvaltningslagen, som trädde i kraft 1.1.2004. Innan förvaltningslagen trädde i kraft grundade sig motsvarande krav på 21 § i grundlagen. I enlighet med god förvaltning ska ett brev som riktats till en myndighet också besvaras med ett brev.

I ett fall där det framgick av en persons brev till kommunstyrelsen i ett ärende som gällde en hälsovårdscentralläkare att personen med fog hade uppfattat att det tillkommit sådan ny information i ärendet som inte omfattades av de tidigare utredningarna, borde man ha besvarat personens förfrågan (933/4/06). Trots att det egentligen inte är fråga om utövande av offentlig makt vid verkställigheten av ett privaträttsligt fastighetsköp, kan en offentlig sammanslutning också i detta sammanhang förväntas följa principerna för god förvaltning t.ex. när det gäller att besvara förfrågningar gällande verkställigheten av köpet (2677/4/05).

I ett annat fall hade verkställande direktören för samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt underlåtit att besvara klagandens klagomål och utredningsbegäran gällande vården av dennes framlidna barn (2092/4/06). En försummelse hade förekommit också i det fall där en länsrättsläkare och en tjänsteman vid rättsmedicinska institutionen inte hade besvarat klagandens e-postförfrågan om hur ett ärende som gällde en dödsorsaksutredning framskred (3170/4/06). En hälsovårdscentral hade å sin sida försummat att besvara en skriftlig begäran om en betalningsförbindelse skriftligen (1186/4/06) och ett socialverk hade försummat att besvara de anmärkningar som framställts mot ämbetsverket (3201/4/05*).

I ett fall hade klaganden inte tillräckligt väl informerats om att fredsbevararutbildningen avbrutits. Klagandens skriftliga förfrågningar hade inte heller besvarats på ett tillbörligt sätt (2610/4/05*). En undersökningsledare vid centralkriminalpolisen borde skriftligen ha besvarat två skrivelser som gällde begränsningar av kontakterna och som hade upprättats av en häktad persons biträde (3954/4/05). Livsmedelssäkerhetsverket hade å sin sida agerat i strid med förvaltningslagen då ämbetsverket inte hade besvarat klagandens brev trots att brevet till sitt innehåll var sakligt och till sin utformning sådant att man borde ha förstått att klaganden förväntade sig ett svar på det (2239/4/06*).

I ett annat fall konstaterade man att det inte hörde till magistratens uppgifter att underrätta om en utländsk medborgares dödsfall som inträffat utomlands. I enlighet med principen om god förvaltning borde magistraten dock ha besvarat den utländska beskickningens

brev där man bad om hjälp med att underrätta den avlidne portugisiska mannens barn som var bosatta i Finland om dödsfallet (2770/4/06*).

Miljöcentralen hade i ett fall inte tillräckligt utförligt besvarat klagandens förfrågan om när sekretesstiden för vissa handlingar upphörde. Miljöcentralen hade nämligen i sitt svar endast hänvisat till 31 § i offentlighetslagen. I svaret borde Miljöcentralen ha informerat klaganden om de omständigheter som inverkar på sekretesstiden och ha upplyst klaganden om när sekretesen allra senast skulle upphöra (3407/4/05). I ett annat fall kunde beviljandet av en fri månad inte betraktas som ett tillräckligt svar på gäldenärens e-postmeddelanden till biträdande utmätningsmannen. I meddelandena hade gäldenären föreslagit att löneutmåtningsbeloppet skulle ändras (1714/4/06).

Rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel

Enligt grundlagens 21 § 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. När det är fråga om en persons rättigheter och skyldigheter ska ärendet uttryckligen behandlas av en domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen tryggar på motsvarande sätt vars och ens rätt till en rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol när det gäller att pröva individens rättigheter och skyldigheter eller anklagelser för brott.

Enligt grundlagens 21 § 2 mom. ska rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång tryggas genom lag. Artiklarna 6 och 13 i Europeiska människorättskonventionen samt artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen förutsätter att det finns tillgång till rättsmedel som är effektiva både i juridiskt och i reellt avseende.

Särskilt med tanke på en rättvis rättegång, men också med tanke på god förvaltning, kan det förutsättas att det allmänna inte endast konstaterar att ett fel har begåtts utan också på ett eller annat sätt kompenserar

den olägenhet som har orsakats av en rättskränkning. I fråga om rättegångsförfarandet lämnar artikel 13 i Europeiska människorättskonventionen rum för prövning när det gäller det sätt på vilket compensation ges. JO kan inte ingripa i domstolars avgöranden och därmed inte heller påverka compensationen. En immateriell skada som orsakats av ett obefogat dröjsmål under straffprocessen kan i vissa fall ersättas i samband med rättegångsförfarandet (se HD 2005:73 och 2006:11). När det gäller den övriga förvaltningen har JO gjort en framställning om att man ska överväga ifall JO borde ha rätt att rekommendera compensation för skador eller olägenheter som orsakats av myndigheter (se JO Paunios anförande i JO:s berättelse för år 2005, s. 11–14).

Inom detta sakområde aktualiseras oftast ärenden som gäller rätten att få ett överklagbart avgörande eller tillämpningen av besvärsförbud. Båda dessa faktorer inverkar på huruvida 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 besvär-anvisningar eller åtminstone tillräcklig information för att en part ska kunna utnyttja sin rätt att söka ändring. För att rätten att söka ändring ska kunna utnyttjas är det dessutom viktigt att avgörandet är motiverat.

Det konstaterades att bestämmelserna om vem som antecknas som skattskyldig vid mervärdesbeskattningen är bristfälliga med avseende på kravet att beskattningen ska regleras i lag. I vissa fall kan skattskyldighet nämligen uppkomma utan att den berörda personen delges beslutet om saken. Därmed kan den skattskyldige inte inom den föreskrivna tidsfristen besvara sig över beslutet om registrering eller debitering av skatt (2277/4/05* s. 244).

I ett fall hade tjänsteinnehavarna vid stadens handikappservice handlat i strid med lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården då de inte hade fattat något behörigt beslut om ordnande och indragning av dagverksamhet och tillfälligt boende (2046/4/05*). I ett annat fall konstaterades det att den som ansökt om färdtjänst i enlighet med lagen om service och stöd på grund av handikapp har rätt att få ett avgörande om huruvida han eller hon är berättigad

till färdtjänst med stöd av lagen. Om sökanden t.ex. inte betraktas som gravt handikappad när det gäller förmågan att röra sig, vilket utgör ett villkor för att färdtjänst ska beviljas, ska man fatta ett motiverat beslut om saken. Därefter ska ärendet i andra hand behandlas som en ansökan om färdtjänst i enlighet med socialvårdslagen (3296/4/05* s. 175).

Magistraten borde å sin sida underrätta en person som är intagen i en anstalt om att anstalten har gjort en sådan anmälan som avses i 12 § 1 mom. i befolkningsdatalagen till magistraten och om att personens adress därför inte längre lämnas ut ur befolkningsdatasystemet. Underrättelsen borde också innehålla anvisningar om hur personen i fråga kan meddela sin adress till magistraten och därmed försäkra sig om att korrekta adressuppgifter förmedlas till befolkningsdatasystemet. BJO ansåg att det fanns skäl för Befolkningsregistercentralen att ge magistraterna instruktioner om underrättelseförfarandet (419/4/05*). I ett annat fall hade magistraten beslutat att en ansökan om en intressebevakare inte skulle lämnas till tingsrätten. Magistraten borde dock ha försett detta beslut med en underrättelse om besvärsförbudet (2515/4/07).

Den granne som orsakades olägenheter av en byggnadsåtgärd hade rätt att föra ärendet till byggnadstillsynsmyndigheten för behandling i form av ett byggnadstillsynsärende. Stadens byggnadstillsynsenhet handlade felaktigt då klagandens ärende inte hade förts till miljö- och byggnadsnämnden för att behandlas och avgöras genom ett överklagbart beslut (2591/4/05*). I ett annat fall hade klaganden riktat ett brev till stadens hälsovårdsinspektör, där klaganden bad hälsovårdsinspektören vidta åtgärder i ett ärende som gällde ett häststall. Klaganden fick inte något svar på sitt brev. Då ett brev som riktats till en tjänsteinnehavare innehåller en direkt anmodan eller begäran om att en hälso- eller miljöskyddsmyndighet ska vidta åtgärder för att avvärja eller begränsa en påstådd olägenhet, ska åtgärdsbegäran föras till en behörig myndighet för avgörande (3153/4/05).

Lagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om huruvida domstolen ska informera en svarande som inte varit närvarande vid domstolssammanträdet om ett besöksförbud som påförts honom eller henne in-

nan tiden för missnöjesanmälan löper ut. Med tanke på rättsskyddskraven i 21 § i grundlagen skulle det vara motiverat att behandlingen av ärenden som inверkar på en persons rättsställning regleras noggrannare än för närvarande i lag (2297/4/07).

Frågor som gäller brottsoffrets, dvs. målsägandens grundläggande rättigheter aktualiseras ofta i samband med klagomål där det t.ex. uppges att målsägandens undersökningsbegäran eller brottsanmälan inte har registrerats, att ingen förundersökning har inletts i ärendet, att förundersökningen varit bristfällig eller att ärendet inte har överförts till allmänna åklagaren efter att förundersökningen blivit klar. För målsägandens del är det i första hand fråga om hur han eller hon ska få ett ärende som gäller hans eller hennes rättigheter behandlat. När det gäller målsägandens straffyrkanden kan denna rätt uttryckligen härledas från grundlagen. Denna rätt tryggas däremot inte i Europeiska människorättskonventionen.

I ett fall hade polisen avslutat undersökningen av målsägandens brottsanmälan på lagstridiga grunder. Av förundersökningsbeslutet framgick det inte huruvida det var fråga om att förundersökningen hade avslutats eller om att en förundersökning inte alls hade genomförts. Polisen hade emellertid inte i någotdera fallet lagliga befogenheter att självständigt fatta beslut om saken. Däremot hade allmänna åklagaren kunnat fatta beslut om avslutande av förundersökningen om undersökningsledaren skulle ha gjort en framställning om saken (1064/4/07*). I ett annat fall hade målsäganden inte kallats till tingsrättens huvudförhandling trots att det enligt allmänna åklagarens meddelande var klart att åklagaren inte skulle lägga fram målsägandens skadeståndsyrkanden. I detta fall tillgodosågs inte målsägandens rätt att delta i processen med stöd av 21 § i grundlagen (977/4/07*).

I det s.k. Smash Asem-ärendet aktualiserades behovet av att förse varje JOUHA-polisman med ett individuellt kännetecken. För att den grundlagsenliga rätten att yrka på straff för en tjänsteman och skadestånd för en tjänsteåtgärd ska tillgodoses ska var och en ha möjlighet att få veta namnen på de tjänstemän som svarar för de aktuella tjänsteåtgärderna (se 1836/2/07* s. 116). I ett annat fall hade en kommissarie handlat felaktigt då denne inte hade fattat ett skriftligt beslut

om byte av platsen för en demonstration, trots att sammankomstens arrangör hade begärt det. Ett beslut om byte av platsen för en sammankomst är enligt lagen överklagbart. Även om avgörandet av besvaren inte längre skulle ha haft någon inverkan på själva sammankomsten, borde sammankomstens arrangör ha haft rätt att i efterskott föra polisens agerande till domstolen för prövning. För att ett beslut ska kunna överklagas krävs det att beslutet meddelas skriftligen. Därför ska överklagbara beslut som meddelats muntligen på begäran ges skriftligen och förses med besväransvinningar (3417/4/05* s. 119).

Rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål

Enligt grundlagens 21 § har var och en rätt att "utan ogrundat dröjsmål" få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Motsvarande förpliktelse ingår numera också i 23 § 1 mom. i förvaltningslagen. Enligt artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen ska rättsgången ske "inom skälig tid".

Vid laglighetskontrollen aktualiseras ständigt frågor som gäller behandlingstiderna. JO har ofta i handläggande syfte uppmärksammat myndigheterna på principen om att ärenden ska behandlas utan dröjsmål också när det inte i ett konkret fall varit fråga om ett förfarande som betraktats som ett egentligt brott mot tjänsteplikten. JO har strävat efter att utreda orsakerna till dröjsmålen och i många fall också rekommenderat förbättringar eller åtminstone uppmärksammat en högre myndighet på eventuella bristande resurser.

Frågan om vad som kan betraktas som en skälig behandlingstid varierar beroende på ärendets natur. Snabbhetskravet är särskilt accentuerat vid behandlingen av utkomststödsärenden. Ett snabbt avgörande är viktigt också i ärenden som gäller t.ex. familjelivsskyddet, en persons hälsotillstånd, anställningsförhållanden, rätten till yrkesutövning, arbetsavtals- och tjänsteförhållanden, pensioner och skadestånd. En snabb behandling är av särskilt stor betydelse också i sådana fall där en person på grund av sina personliga förhållanden befinner sig i en utsatt position.

Orsaken till att behandlingen drar ut på tiden är ofta att de till buds stående resurserna är otillräckliga. Enbart en hänvisning till "den allmänna arbetssituationen" räcker emellertid inte som förklaring till att den skäligen behandlingstiden har överskridits. Dröjsmålet kan å andra sidan också bero på att ärendet i något avseende blivit bristfälligt eller felaktigt behandlat. I detta fall kan det med tanke på kraven på god förvaltning också förekomma andra problem än dröjsmål i ärendet.

Största delen av de klagomål gällande dröjsmål vid behandlingen som föranledde åtgärder från JO:s sida riktade sig liksom åren innan även under år 2007 mot olika kommunala myndigheter och Fpa. Avgöranden som gäller Fpa:s behandlingstider refereras i socialförsäkringsavsnittet på s. 214 och avgöranden som gäller behandlingstiderna för utkomststödsärenden refereras i socialvårdsavsnittet på s. 170.

Den allmänna arbetssituationens inverkan på behandlingstiderna uppmärksammades år 2007 t.ex. i ett ärende som gällde besvärsmannen för social trygghet. Nämnden behandlar i egenskap av första besvärinstans sådana besvär som anförts över Fpa:s beslut. Ärendena gäller i huvudsak förmåner som tryggar den rätt till grundläggande försörjning som garanteras i 19 § 2 mom. i grundlagen, såsom arbetsmarknadsstöd, sjukdagpenning och handikappförmåner. Därför ska besvärerna över dessa beslut behandlas utan dröjsmål. I och med de organisationsförändringar som genomfördes i början av år 2007 ökade nämndens arbetsbörda. Trots den tilläggsarbetskraft som anställdes vid nämnden förlängdes behandlingstiden för besvärerna, så att den genomsnittliga behandlingstiden i slutet av verksamhetsåret uppgick till över 13 månader. JO ansåg att denna behandlingstid utan vidare var alltför lång. Arbetssituationen vid nämnden och JO:s åtgärder i ärendet har refererats i socialförsäkringsavsnittet på s. 214.

Kommunala myndigheter

Barnets bästa kräver en snabb behandling av ärenden som gäller t.ex. barnets boende, vårnaden om barnet och barnets umgängesrätt med den förälder som barnet inte bor hos. I Esbo hade det under åren 2001–

2004 på två områden uppkommit svåra anhopningar av ärenden som gällde utarbetande av sådana utredningar som avses i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt. Ofta kom man inte ens i närheten av den eftersträlvade behandlingstiden på sex månader. På de områden där anhopningar förekom var arbetsmängden helt enkelt alltför stor i förhållande till personalmängden. En del av arbetstagarna uppfyllde inte heller behörighetskraven för socialarbetare. I de fall där det verkade som om utredningen skulle fördröjas, borde socialbyrån i enlighet med god förvaltningsssed ha ansökt om förlängning av tidsfristen hos tingsrätten i god tid innan tidsfristen löpte ut. Socialbyrån hade också försummat att besvara tingsrättens förfrågningar utan oskäligt dröjsmål (38/2/05* och 88/4/05* s. 204).

I ett annat fall tog det över 20 månader för socialväsendet att färdigställa utredningen i ett ärende som gällde vårnaden om ett barn samt umgängesrätt. I detta fall ökades klandervärdeheten av att utredningen hade påbörjats först över ett år efter att utredningsbegäran hade inkommit (1051/4/05*).

I ett fall hade en familjecentral förhalat hörandet av barnet i ett ärende som gällde utredning av sexuellt utnyttjande av barn. Familjecentralen hade först efter nästan en och en halv månad återsänt polisens handräckningsbegäran, trots att man vid familjecentralen från första början kände till att dess anställda inte hade tillräcklig utbildning eller erfarenhet för att genomföra en sådan rättspsykologisk intervju med barnet som polisen begärt. Familjecentralen hade inte heller under denna tid utrett huruvida något sjukhus kunde ha tagit emot handräckningsbegäran (537/4/05 s. 205). Inom ett sjukvårdsdistrikt hade det också i ett annat fall förekommit dröjsmål vid utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn (855/4/05 s. 205).

Ett ärende som gällde ett undersökningstillstånd hade behandlats i ca nio månader inom ett sjukvårdsdistrikt, trots att det var fråga om en ansökan som hade behandlats redan tidigare inom sjukvårdsdistriktet och som hade preciserats i samband med att besvär anfördes hos förvaltningsdomstolen (132/4/06). I ett annat fall hade det tagit nästan ett år innan chefsöverläkaren hade besvarat en anmärkning som ha-

de framförts till den ansvarige direktören för hälso- och sjukvården. Denna tid betraktades som oskäligt lång (502/4/06*). En hälsovårdscentralläkare hade å sin sida upprättat ett begärt C-läkarintyg först drygt tre månader efter att intyget begärts (1893/4/05). I ett annat fall hade det förekommit ett oskäligt dröjsmål vid tillställandet av ett svenskspråkigt sammandrag angående vården till patienten (2128/4/05). I likhet med vad som gäller anteckningar om öppen vård ska anteckningar om ett telefonsamtal mellan en läkare och en patient göras utan dröjsmål (2235/4/05). Vid ett centralsjukhus hade genomförandet av svamptoxin-analyser i samband med en dödsorsaksutredning räckt nästan nio månader. Den tilläggsinformation som behövdes vid analyserna hade skaffats först fem månader efter att provet hade kommit in till laboratoriet (3192/4/05*).

En samkommun hade inte under år 2005 sett till att dess lagstadgade förpliktelser, såsom behandlingen av handikappserviceärenden, fullföljdes utan dröjsmål inom dess nya organisation (3296/4/05* s. 175). I ett annat fall hade en ansökan om färdtjänst för klagandens utvecklingsstörda son behandlats vid socialbyrån i sju veckor, vilket var en alltför lång tid (156 och 1501/4/06). I ett ärende som gällde uppsägning av familjevård borde man ha fattat ett överklagbart beslut om saken (1780/4/05*). Under verksamhetsåret uppmärksammades också sådana fall där det förekommit alltför långa behandlingstider i utkomstskyddsärenden (680 och 1092/4/06 samt 549/4/07).

Upprättandet av ett besiktningsprotokoll över arbetarskyddsdistriktets besiktning 27.6–29.10.2002 hade fördröjts i och med att besiktningsprotokollet hade upprättats först 10.11.2004 (1262/4/05). I ett annat fall hade det inte alls upprättats något protokoll över arbetarskyddsbesiktningen (3070/4/05). I ett fall hade arbetskraftskommissionen vid en arbetskraftsbyrå överskridit den 30 dagars frist som arbetsministeriet fastställt för arbetskraftspolitiska utlåtanden med fem dagar (271/4/06*) och i ett annat fall hade fristen överskridits med några dagar (3024/4/05*). En arbetskraftsbyrå hade å sin sida försummat att utarbeta en sysselsättningsplan för klaganden utan dröjsmål efter att denne begärt det (2469/4/05).

Det fanns inte anledning för kommunens byggnadstillsynsmyndighet att följa upp och invänta tillståndsförfarandena vid andra myndigheter i ett ärende som gällde åtgärdstillstånd för en brygga. De tillståndsärenden som avses i vattenlagen och de som avses i byggnadslagstiftningen behandlas och avgörs nämligen var för sig och oberoende av varandra (1695/4/05).

Polisen

På grund av att en kriminalöverkonstapel glömde bort att registrera en anmälan om en våldtäkt hade de handlingar som gällde brottsanmälan och förhört med målsäganden överförts till den behöriga polisinrättningen först efter ett år (1634/4/06*). Målsägandens undersökningsbegäran borde också i ett annat fall ha registrerats senast inom några dagar, men begäran registrerades först efter ca tio månader (2659/4/05). Vid en polisinrättning fanns det flera ärenden som varit under behandling mycket länge och i en del av ärendena hade åtalsrätten preskriberats under den tid utredningen pågick. Prioriteringen verkade emellertid ha fungerat i fråga om förundersökningarna, eftersom de preskriberade brotten i huvudsak var lindriga. Antalet preskriberade ärenden betraktades inte som alarmerande vare sig med tanke på ärendenas karaktär eller med avseende på det totala antalet ärenden som var under behandling (2670/2/05). I ett fall som gällde försummelser i samband med förundersökningsärenden förordnade BJO att åtal skulle väckas mot två polismän (3927/2/05 s. 122).

I ett fall hade polisen försummat att registrera en undersökningsbegäran utan dröjsmål och det hade räckt över fyra månader innan man hade fattat beslut om förundersökningen, trots att det inte fanns några godtagbara skäl för dröjsmålet (474/4/07*). I ett annat fall ledde ovissheten om tillvägagångssättet vid ärendets behandling och bristerna i informationsförmedlingen dels inom polisförvaltningen och dels mellan polisförvaltningen och åklagarmyndigheterna till att en förhållandevis enkel undersökningsbegäran hade behandlats sammanlagt i över ett och ett halvt år (3193/4/05* s. 130).

Övriga myndigheter

Vid justitieministeriet hade det förekommit ett ogrundat dröjsmål när det gällde att införa avgiftsfri telefonservice inom ministeriets förvaltningsområde. I detta fall var det fråga om att man inte får ta ut en avgift som överstiger den normala samtalsavgiften hos kunderna (483* och 510/4/07* s. 105). Marknadsdomstolen hade å sin sida behandlat ett ärende som gällde besvär över en offentlig anskaffning i nästan två år. Behandlingstiden var beklagligt lång, men det fanns inte anledning att misstänka att marknadsdomstolen eller någon enskild tjänsteman skulle ha agerat felaktigt i ärendet. Ärendets behandling hade nämligen fortgått utan avbrott och det fanns inga längre perioder då behandlingen inte skulle ha fortlöpt. Överdomaren hänvisade i sitt utlåtande till att marknadsdomstolens till buds stående resurser var otillräckliga med tanke på tillgodoseendet av de rättigheter som tryggas i 21 § i grundlagen (484/4/07). Vid försäkringsdomstolen förlängdes däremot behandlingstiden i ett besvärärende på grund av dröjsmål vid inhämtandet av tilläggsutredning och på grund av att ordföranden inte tillräckligt snabbt hade utsett en ny föredragande för ärendet (2504/4/05).

I ett fall fick magistraten en anmärkning för att granskningen av en sådan årsredovisning som avses i lagen om förmyndarverksamhet hade fördröjts. Granskningen av redovisningen hade olika år räckt från drygt ett år till över tre år (1311/4/06*). I ett annat fall hade Ålands landskapsstyrelse förorsakat ett oskäligt dröjsmål i ett ärende där ett bolags ansökan om bidrag eller ersättning för upphörande med fiskodlingsverksamhet hade varit under behandling i ca två år (1052/4/05). Utlänningsverket hade å sin sida tagit en ansökan om uppehållstillstånd som grundade sig på familjeband till behandling först ca åtta månader efter att ansökningshandlingarna inkommit (2755/4/06). Kravet på tillbörlig och snabb behandling uppfylldes inte heller i det fall där länsstyrelsens behandling av ett klagomål hade räckt nästan 20 månader (3290/4/06) eller i det fall där ett obduktionsprotokoll och en dödsattest hade upprättats först över fyra månader efter obduktionen (3170/4/06).

Patent- och registerstyrelsen borde kritiskt granska hur långa tidsfrister som fastställs i delbesluten och se över sina förfaranden, så att ärendenas behandlingstid inte blir oskäligt lång (2661/4/05*). I ett fall hade behandlingen av klagandens rättelseyrkande fördröjts vid skattebyrån till förfång för klaganden. Det fanns inte någon giltig orsak till att ärendet hade behandlats tillsammans med ett ärende som gällde en annan person (1222/4/06).

Vid en arbetskrafts- och näringscentral hade den sammanlagda behandlingstiden för en ansökan om finansieringsstöd uppgått till över fem år. Då sökanden hade kompletterat sin ansökan ca ett år och tre månader efter att fristen för komplettering av ansökan utlöp, hade det på grund av ett mänskligt misstag ännu dröjt ca tre och ett halvt år innan ärendet avgjordes (2339/4/05). För Finlands miljöcentral hade det tagit nästan två år att ge ett utlåtande som polisen begärt för en förundersökning (2604/4/06). Forststyrelsen hade å sin sida utfärdat ett skriftligt beslut om tillstånd för terrängtrafik sommartid ca åtta månader efter att ansökan inkommit. Ärendet hade inte behandlats utan oskäligt dröjsmål eftersom man redan sommaren innan beslutet fattades kände till att tillståndet inte skulle beviljas (3468/4/05).

Vid Rättsskyddscentralen för hälsovården hade behandlingen av en ansökan om registrering av en psykoterapeutbeteckning räckt två år. Ansökan kunde ha avgjorts betydligt snabbare om man vid behandlingens inledande skede skulle ha upptäckt att motsvarande utbildning hade godkänts redan tidigare. JO ansåg att det var en allvarlig brist att rättsskyddscentralen inte hade något system med hjälp av vilket man kunde ha observerat detta. Dröjsmålet vid ärendets behandling kunde ha försvårat tillgodoseendet av den rätt till arbete och näringsfrihet som garanteras sökanden i 18 § i grundlagen (2023, 3488 och 3679/4/05).

Patientförsäkringscentralen hade å sin sida inte behandlat ett ersättningsärende utan oskäligt dröjsmål i det fall där ärendets behandling hade tagit ca 2 år och 9 månader (3281/4/05*). I ett annat fall hade ett pensionsförsäkringsbolags försummelse att fastställa en tidsfrist inom vilken klaganden skulle komplettera

sin ansökan orsakat ett ogrundat dröjsmål vid behandlingen av klagandens pensionsärende (2033/4/06*). Ett skadeförsäkringsbolag hade behandlat ett arbetsolycksfallsärende i sex månader och hade därmed försummat sin skyldighet att behandla ärendet utan ogrundat dröjsmål (3288/4/05). Vidare konstaterades det att ett pensionsförsäkringsbolag vid behandlingen av arbetspensionsbesvär hade försummat att iaktta de lagstadgade tidsfristerna för överföring av besvär (4146/4/06*).

Dessutom konstaterade man att det i ett fängelse vanligtvis hade räckt flera veckor innan fångarna fick ta den egendom som tillställts dem i fängelset i sin besittning, vilket inte motsvarade kraven på god förvaltning (4369/4/06).

Behandlingens offentlighet

Frågor som berör behandlingens offentlighet aktualiseras närmast i samband med att det ordnas muntlig förhandling vid domstolen. Under verksamhetsåret avgjorde JO inga ärenden som gällde behandlingens offentlighet vid domstolen. En annan fråga som berör behandlingens offentlighet, nämligen tillgodoseendet av en dokumentbegäran eller en begäran om information, har behandlats ovan i samband med grundlagens 12 §.

Hörande av parterna

När det gäller det processuella rättsskyddet utgör hörandet av parterna en av de viktigaste enskilda frågor som uppmärksammas inom laglighetskontrollen. Principen om att parterna ska höras innebär att parterna i tid ska få kännedom om alla utredningar och yttranden som eventuellt kan påverka avgörandet av deras ärende (HD 2004:79, förvaltningslagens 34 §) och att parterna ska ges tillfälle att delta i en syneförrättning som berör deras ärende. Också själva hörandet ska uppfylla de krav som ställs i lagen bl.a. i det avseende att parterna ska ges ett reellt tillfälle att framföra sina åsikter om saken antingen muntligen eller skriftligen. Vid tvåpartsprocesser gäller dessutom det viktiga til-

läggskravet att båda parterna ska behandlas likvärdigt, så att ingendera parten försätts i en fördelaktigare position än den andra.

Beredningen av en ändring i en instruktion var bristfällig då kommunstyrelsen inte hade gett den instans vars verksamhet direkt påverkades av den ändrade instruktionen tillfälle att bli hörd (1345/4/05* och 2955/4/06*). De grundläggande principerna för god förvaltning ska också iaktas då man ingår privaträttsliga avtal i samband med skötseln av en offentlig uppgift. I samband med ett anbudsförfarande borde Forststyrelsen ha gett den person som lämnat det högsta anbudet tillfälle att bli hörd med anledning av den kundrespons Forststyrelsen fått angående standarden på servicen vid personens café. Responsen hade nämligen inverkat på Forststyrelsens beslut att inte ingå hyresavtal med denna person (238/4/05 s. 253).

En arbetskraftskommission borde å sin sida ha gett klaganden tillfälle att bli hörd med anledning av de påståenden som arbetsgivaren hade framfört angående orsakerna till att anställningen hade upphört (385/4/06*). I ett annat fall borde den utredningsbegäran som en arbetskraftsbyrå hade framställt i ett ärende som gällde arbetslöshetsförmåner ha innefattat en tillräckligt noggrann redogörelse för de uppgifter som arbetsgivaren hade gett angående klagandens arbetsintervju (1763/4/05).

Iakttagandet av principen om hörande i samband med tolkningen av offentlighetslagen berördes i det fall där barnens far hade fått ta del av skyddshemmets och familjerådgivningens handlingar som gällde barnen och deras mor utan att dessa hördes. Då offentlighetslagen behandlades vid riksdagen bestämde man, i avvikelse från regeringspropositionen, att det ska vara möjligt att besvara sig också över beslut om utlämnande av information. I detta sammanhang förblev det emellertid oklart hur denna ändring påverkade beslutsfattandet i första instans och skyldigheten att höra parterna. JO har tolkat offentlighetslagen så att de parter vars sekretessbelagda uppgifter lämnas ut ska höras på det sätt som föreskrivs i 34 § i offentlighetslagen innan uppgifterna lämnas ut (72/4/05 s. 179). I ett annat fall hade man försummat att höra barnet och barnets mor på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen innan man fattade beslut om att omstrukturera vården utom hem-

met. Myndigheterna hade prövningsrätt i ärendet, men grunderna för det tillämpade förfarandet borde ha antecknats i beslutet (1539/4/05). Dessutom uppmärksammades ett fall där chefen för handikapparbetet hade sagt upp ett avtal om familjevård för klagandens del utan att ge denne tillfälle att bli hörd angående uppsägningen (1780/4/05*).

När man i enlighet med lagen om förmyndarverksamhet regelbundet kartlägger behovet av fortsatt intressebevakning ska man i allmänhet sträva efter att höra den person som är objekt för intressebevakningen. Hörandet kan betraktas som onödigt närmast då det på basis av det material som magistraten redan har kännedom om är uppenbart att huvudmannen inte förstår sakens betydelse (1691/4/06*). I ett annat fall konstaterades det att en person för vilken domstolen på tjänstens vägnar ämnar utse en intressebevakare för rättegången ska ges tillfälle att bli hörd om saken på det sätt som föreskrivs i lagen om förmyndarverksamhet innan domstolen fattar beslut om saken (2368/4/06*).

Mervärdesskattelagen borde kompletteras med sådana procedurbestämmelser som säkerställer att parterna blir hörda och informeras om skatteansvaret i den situation där båda makarna eller ena maken antecknas som ansvarig för mervärdesskatt och den andra som skattskyldig med anledning av att de gemensamt äger en fastighet (2277/4/05* s. 244).

Motivering av beslut

Enligt grundlagens 21 § 2 mom. utgör rätten att få motiverade beslut ett viktigt element i god förvaltning och i en rättvis rättegång. Också artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen kräver att avgörandena ska motiveras tillräckligt noggrant. Närmare bestämmelser om motiveringsskyldigheten finns bl.a. i rättegångsbaliken, i lagen om rättegång i brottmål, i förvaltningslagen och i förvaltningsprocesslagen.

När det gäller beslutsmotiveringen är det inte tillräckligt att bara avgörandets resultat framgår av beslutet, utan parterna har också rätt att få veta hur och på vilka grunder avgörandet har träffats. Beslutsmotiveringen ska innehålla information om de huvudsakliga

fakta samt de bestämmelser och föreskrifter som beslutet grundar sig på. Beslutet ska också vara avfattat på ett så begripligt språk som möjligt. Motiveringen är viktig såväl för parternas rättsskydd och den allmänna tilltron till myndighetsverksamheten som för övervakningen av myndighetsverksamheten. År 2007 anfördes dock återigen ett stort antal klagomål som gällde motiveringen av beslut.

I ett fall innehöll ett utkomststödsbeslut ingen motivering och de tillämpade bestämmelserna nämndes inte heller i beslutet. Ett annat beslut som fattats av en tjänsteinnehavare hade däremot motiverats tillräckligt väl i och med att beslutet innehöll en hänvisning till individvårdssektionens tidigare beslut (3683 och 3684/4/05). En arbetskraftskommission hade gett en bristfällig motivering till ett arbetskraftspolitiskt utlåtande (385/4/06*) och byråchefen vid en arbetskraftsbyrå hade gett klaganden ett startpenningsbeslut som var bristfälligt motiverat (1083/4/06*). Ett startpenningsbeslut hade motiverats bristfälligt också i det fall där man som motivering till beslutet närmast hade upprepat den reglering som gällde saken utan att i det enskilda fallet tydligt förbinda fakta med de tillämpliga bestämmelserna (3983/4/06*).

God förvaltning kräver också att en tolkningsändring ska motiveras. Detta krävs också av sådana revisionsanmärkningar som styr intressebevakarnas verksamhet (3992/4/05*). I ett annat fall hade en byggnadsinspektör inte motiverat sitt beslut om byggnadstillstånd för ett häststall (3153/4/05).

Även om förundersökningsmyndigheten skulle betrakta ett ärende som ett s.k. rutinärende, berättigar detta inte till att förbise kraven på beslutsmotiveringarna. Ett beslut om att förundersökningen avslutas ska motiveras i den utsträckning ärendets natur kräver det. När det gäller motiveringen av ett förundersökningsbeslut är det viktigt att man tillgodoser parternas behov av att få veta varför ingen förundersökning utfördes i ärendet eller varför den avslutades.

Beslutsmotiveringarna möjliggör också extern kontroll av avgörandena. Dessutom är motiveringen av betydelse för beslutsfattarens självkontroll, eftersom man vid formulerandet av beslutsmotiveringen blir tvungen att begrunda beslutets juridiska underlag. Beslutsmo-

tiveringarna är därutöver också av betydelse för det allmänna förtroendet för myndigheternas verksamhet (1064/4/07* och 1713/4/06*).

Polisen hade gett en bristfällig motivering till ett beslut angående misstänkt misshandel. Av beslutet framgick nämligen inte dess juridiska grund eller vilka åtgärder som vidtagits i samband med förundersökningen. Av beslutet framgick inte heller själva utgången i ärendet. Redogörelsen för de fakta på basis av vilka man kommit till att inget brott hade begåtts var dessutom mycket knapphändig. Motiveringen innehöll endast ett omnämnande av vad den person som gjort anmälan själv hade berättat om saken (2058/4/06*). De beslut som fattats av en undersökningsledare saknade likaså i flera fall en redogörelse för avgörandets juridiska grund. Besluten innehöll inte heller en tillräckligt tydlig redogörelse för utgången i ärendet (2342* och 3879/4/06*).

Tingsdomaren hade i ett beslut förkastat klagandens yrkande på rättelse av rättegångskostnaderna. Av beslutet framgick det inte tillräckligt tydligt varför man hade kommit till det slutresultat som framgick av beslutet (2309/4/06*).

I ett fall uppmärksammades Arbetskrafts- och näringscentralens landsbygdsavdelning på att beslut som fattas med anledning av stödansökningar ska motiveras tillräckligt noggrant (2339/4/05). I ett annat fall framgick det inte tillräckligt tydligt av Arbetskrafts- och näringscentralens beslut att klagandens lönegarantisökan i första hand hade förkastats på grund av att man inte hade kunnat utreda fordringens belopp och grund (3212/4/05).

I ett ärende hade klaganden förgäves ansökt om att dennes ettåriga studier inom informationsbranschen skulle ersättas såsom yrkesinriktad rehabilitering. Fpa:s byrå borde i motiveringen till sitt beslut närmare ha redogjort för de lagstadgade förutsättningarna för beviljande av ersättning för rehabilitering och för bestämmelsernas tillämpning på klaganden samt för hur klagandens högskoleexamen inverkar på bedömningen av ärendet (3217/4/05*).

I samband med inspektionen av östra tulldistriktet framgick det av handlingarna att förundersökningsbe-

slutens motiveringar ofta var tämligen bristfälliga och inexakta till sin ordalydelse (1493/4/07). I ett fall saknade ett förtullningsbeslut helt och hållet motivering. Genom att komplettera beslutet med en särskild motiveringsdel kunde man ha försett beslutet med en motivering som uppfyllde de föreskrivna kraven åtminstone beträffande rättsreglerna och i stor utsträckning också beträffande de fakta som beslutet grundade sig på. Registreringssystemet har sedermera ändrats så att det är möjligt att motivera besluten både i juridiskt och i materiellt avseende (3496/4/06* s. 164). I ett annat fall innehöll fängelsets beslut om isolering av en fånge inget omnämnande av de fakta som åtgärden grundade sig på. Det framgick inte av beslutet varför klaganden misstänktes för smuggling av förbudna ämnen i sin kropp (935/4/05 s. 143).

Korrekt behandling av ärendena

Kravet på att ärendena ska behandlas korrekt innefattar en allmän omsorgsplikt. Myndigheterna ska omsorgsfullt utreda de ärenden som de behandlar samt iakttä gällande bestämmelser och föreskrifter. I en del av de ärenden som aktualiseras inom detta sakområde 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 myndigheternas förfaranden och prövningsrätt i sakfrågor.

Då man med stöd av förundersökningslagen fattar beslut om att avsluta förundersökningen på grund av att inget brott har konstaterats krävs det att förundersökningen klart har utvisat att det inte begåtts något brott i ärendet. Om det finns rum för tolkning vid tillämpningen av lagbestämmelserna på de gärningar som är föremål för förundersökning ska ärendet prövas av åklagaren. Detsamma gäller det fall där det vid förundersökningen har samlats material som talar både för och mot den misstänktes skuld (432/4/06*). I ett fall innehöll förundersökningsprotokollet inte någon redogörelse för det specifika innehållet i ett uttalande av en sakkunnig som inofficiellt hörts per telefon, trots att uttalandet uppenbarligen var av betydelse i ärendet. Säkerhetsteknikcentralen (TUKES) borde dessutom ha informerat klaganden om de inofficiella kontakterna mellan TUKES och polisen, då klaganden skriftligen bad

om information om huruvida TUKES gett ett utlåtande till polisen i ärendet (433/4/06*).

Misstankarna om narkotikabrott hade i ett fall närmast grundat sig på en persons uppträdande. Då det saknades konkreta grunder för misstankarna var det ifrågasatt huruvida det med stöd av lagen fanns skäl att misstänka att ett brott hade begåtts (3326/4/05* s. 127). I ett annat fall hade de fotografier som en äldre konstapel tagit på platsen för en trafikolycka försvunnit i samband med handläggningen av förundersökningsmaterialet (1941/4/06*). I ett fall hade polisen försummat att upprätta ett protokoll över en husrannsakan på det sätt som föreskrivs i 5 kap. 7 § i tvångsmedelslagen (2024/4/07). I ett ärende som gällde en trafikolycka var det inte motiverat att polisen endast utdelade en anmärkning. Då den person som undersökte ärendet byttes ut hade inte all den information som påverkade bedömningen av ärendet förmedlats vidare. Förundersökningsåtgärderna hade inte heller registrerats på ett behörigt sätt (901/4/06*).

I ett annat fall hade en ansökan om vapentillstånd inte behandlats på ett tillbörligt sätt vid en polisinskrifning, eftersom polisen inte på eget initiativ hade bett om tilläggsutredning av sökanden utan låtit ansökningsärendet bero i väntan på att sökanden skulle ta kontakt (2307/4/07*). I ett ärende skulle det istället för en summarisk förundersökning ha funnits skäl att utföra en "fullständig" förundersökning, eftersom den polispatrull som varit på olycksplatsen ansåg att skuldfrågan var oklar. Den brottsmisstänkte borde dessutom ha hörts personligen istället för per telefon (2715/4/06*).

Ett ärende gällde en undersökningsbegäran som beaktades som en förvaltningsklagan och ett klagomål som riktade sig mot en polisman. Efter att man inhämtat utredning av polismannen borde man skriftligen ha informerat klagandena om varför inga åtgärder vidtogs i ärendet, istället för att bara sända klagandena en kopia av utredningen (1099/4/07*). I ett annat fall hade en kommissarie lämnat ut information om polisbrottsmisstankor, trots att den åklagare som fungerade som undersökningsledare i ärendet ansvarade för informationsgivningen (1408/4/05*). I ett ärende som gällde otillåten jakt uppmärksammade man att den prövning som ska utföras i samband med förundersökningsbe-

slutet ska omfatta alla eventuella gärningsformer som kan komma i fråga (1666/4/05*). I ett annat fall konstaterade man att det inte var lämpligt att nämna tillgripandet av fysiska maktmedel i en förhörssituation, även om det inte var fråga om några hotelser. Det finns nämligen en uppenbar risk för missförstånd i samband med sådana uttalanden (1748*, 1749* och 1750/4/06*). I Smash Asem -ärendet hade gripandena registrerats bristfälligt. Med tanke på liknande framtida situationer borde man utarbeta ett registrerings-system som möjliggör en tillbörlig registrering av ärendena (1836/2/07* s. 116).

Vid ett sjukhus hade man handlat vårdslöst i det fall där en patient på grund av ett avbrott i informationsförmedlingen eller på grund av något annat fel inte hade placerats i vårdkö. Patienternas möjligheter att få hälso- och sjukvårdstjänster inom en skäligen tid skulle förbättras av en sådan precisering av lagstiftningen och utvidgning av vårdgarantin som skulle innebära att det fastställs en tidsfrist inom vilken det första poliklinikbesöket inom den specialiserade sjukvården ska ordnas (76/4/06*). Vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården hade man å sin sida inte säkerställt att remissen hade anlänt till det ställe där patienten skulle få fortsatt vård, vilket hade fördröjt klagandens vård med tre och en halv månad (2235/4/05). JO har vidare konstaterat att adekvata och felfria patientjournalanteckningar förtydligar och förstärker patienternas och personalens rättsskydd samt främjar uppkomsten av förtroendefulla vårdrelationer. De avgöranden som gäller patientjournalanteckningar refereras nedan i det avsnitt som gäller hälso- och sjukvården på s. 188.

På grund av social- och hälsovårdsväsendets distriktsorganisation kunde man inte ge patienterna mottagningstider vid hälsovårdscentraler i andra delar av staden trots att det rådde obalans mellan efterfrågan och utbudet på tjänster. Det konstaterades att en sådan distriktsorganisation innebär att kommuninvånarna står i en ojämlig ställning när det gäller tillgången till tjänster (3498/4/06). I ett annat fall konstaterades det att räddningsverket inte hade klara principer för vem som fattade beslut om uthyrning av dess utrustning. Klaganden hade velat låna pumputrustning för att bärga en trälare som sjunkit vid kajplatsen. Klagandens ärende hade "bollats" fram och tillbaka mellan

tjänstemännen och klaganden hade inte fått ett tillräckligt entydigt och slutgiltigt svar på sin begäran (2107/4/05*).

En av Fpa:s byråer hade försummat sin utredningsskyldighet då byrån hade avgjort klagandens sjukdagpenningsärende på basis av dennes beskattningsuppgifter, trots att det framgick av ansökningshandlingarna att sökanden hade haft betydligt högre arbetsinkomster under de sex månader som föregick insjuknandet. Byrån hade inte heller på klagandens begäran behandlat dagpenningsärendet på nytt (270/4/06*). I ett annat fall hade Fpa:s studiestödscentral i samband med ett beslut om återkrav av studiestöd inte beaktat sitt tidigare beslut om att delvis frånga återkravet (674/4/06).

I ett ärende konstaterades det att uppgifterna om de familjepensionsbeslut som gällde klagandens barn också borde ha fogats till den information som påverkade klagandens bostadsbidrag. Då hade bostadsbidraget kunnat justeras tidigare än vad som nu var fallet (2368/4/05). I ett annat ärende hade hävningen av ett betalningshinder som gällde klagandens rehabiliteringspenning fördröjts med sex dagar. Dröjsmålet berodde på vårdslöshet vid behandlingen av den elektroniskt överförda utredningen inom försäkringsdistriktet samt delvis också på att det inom anstalten förekom olika uppfattningar om vilket förfarande som skulle iaktas i ärendet (2677/4/06*). Dessutom konstaterade man i ett fall att ett försäkringsbolag borde ha tagit emot den kontantbetalning klaganden erbjöd för sin trafikförsäkring (1669/4/05*).

I ett ärende var beräkningarna av klagandens utkomststöd ologiska med avseende på det sätt på vilket bostadsbidraget, hemförsäkringspremien och elräkningen hade beaktats. En gång hade utkomststödet dessutom av misstag beviljats och betalats två gånger (2263/4/05*). I ett annat fall hade socialarbetarna vid en socialcentral felaktigt registrerat barnens mor som ensamförsörjare i vårdplanerna för klagandens barn (2842/4/05).

I ett fall hade det skett ett avbrott i klagandens familjs klientrelation inom barnskyddet på grund av att en socialarbetare av misstag hade underlåtit att registrera att familjens klientrelation fortgick (4248/4/06). I ett

annat fall konstaterades det att en nämnd som erbjöd internationella adoptionstjänster skötte en offentlig uppgift och därmed omfattades av JO:s övervakningsbehörighet. Med tanke på god förvaltning var det viktigt att sökanden hade möjligheter att bedöma hur han eller hon blivit behandlad, hur nämnden brukat sina befogenheter samt hurvida förfarandet varit opartiskt. Nämnden kunde ha främjat detta genom att motivera beslutet noggrannare och genom att ge sökanden tillfälle att framföra sin uppfattning om grunderna för valet (1044/4/06*).

I ett ärende hade byråchefen vid en Arbetskraftsbyrå per telefon fått ta emot en anonym angivelse. Byråchefen borde ha överfört saken till den behöriga Arbetskraftsbyrån för behandling och i dokumentet gällande telefonsamtalet uttryckligen ha antecknat att det var fråga om en anonym angivelse. Det fanns inte någon orsak att hemlighålla det faktum att angivelsen hade skett anonymt (3562/4/05*). I ett annat fall borde Arbetskraftsbyrån i samband med förnyelsen av den ansökan om arbete som klaganden gjort i september 2005 ha tagit upp det faktum att klaganden avbrutit sina studier 30.11.2005 (271/4/06*). En Arbetskraftskommission borde å sin sida ha upprättat ett skriftligt dokument över den utredning klagandens arbetsgivare gett i ärendet och ha arkiverat dokumentet på ett tillbörligt sätt (385/4/06*).

I ett annat fall borde byråchefen vid en Arbetskraftsbyrå ha anvisat klaganden att på nytt ansöka om startpenning istället för att endast kvittera den tilläggsutredning klaganden insänt med en hänvisning till det tidigare beslutet (1083/4/06*). Vidare konstaterade man att det faktum att en person får sjukpension eller ålderspension inte skulle få utgöra hinder för att personen registreras som arbetssökande, då personen i fråga personligen begär det vid Arbetskraftsbyrån (2762/4/05).

Det utlåtande en Arbetskrafts- och näringscentral gett till Utlänningsverket i ett ärende som gällde en utländsk näringsidkares uppehållstillstånd gav en vilseledande bild av vilken ställning den person som svarade för marknadsföringen inom utlänningsens andelslag hade inom företaget (3178/4/05). I ett ärende som gällde ett stadsbiblioteks användarregler hade indragningen av användarrättigheterna inte definie-

rats på ett tillräckligt förutsebart sätt med tanke på kundernas rättsskydd. I reglerna definierades nämligen inte användningsförbudets längd eller hur man kunde få tillbaka användarrättigheterna (4063/4/06*).

En försummelse hade skett i det fall där man efter att begränsningen av utmättningsbeloppet för gäldenärens del hade upphört att gälla inte hade gjort en behövlig ändring av betalningsförbudet eller informerat utbetalaren av pensionen om saken. Biträdande utmättningsmannen hade inte heller följt med de influtna beloppen så att denne skulle ha märkt att den utmätta andelen blev alltför liten (397/4/06). I ett annat fall hade det inte i utsökningens informationssystem antecknats att en fordran var icke-utmättningsbar. Man hade inte tagit hänsyn till denna situation i informationssystemet eller i anvisningarna gällande systemet. Biträdande utmättningsmannen borde ha kontaktat klaganden och tagit reda på karaktären av klagandens skadeståndsfordran och därigenom också ha utrett huruvida den var utmättningsbar (2296/4/06*).

En tingsdomare hade brutit mot tjänsteplikten då denne hade godkänt en missnöjesanmälan som hade lämnats in alltför sent (552/4/06*). I ett annat fall hade tingsrätten tagit en ansökan om besöksförbud till prövning i form av en fortsatt ansökan, utan att fästa avseende vid eventuella förändringar i den territoriella behörigheten (1745/4/06). I en av jorddomstolens domar hade man däremot inte på det sätt som rättegångsbalken kräver inkluderat en förteckning över de personer som hörts i bevisningssyfte eller över de övriga bevis som lagts fram i ärendet (3105/4/05 s. 254). I ett annat fall hade ett offentligt rättsbiträde i ett ansökningsärende delgett huvudmannen avslagsbeslutet först efter att fristen för missnöjesanmälan gått ut (811/4/07*).

Inom sjöbevakningen hade den första officiella framställningen om betalning av adb-tillägg till en tjänsteinnehavare kommit bort och den andra framställningen hade inte bemötts (1528/4/05). I ett annat fall hade en fånge i fångelset getts medicin vars förbruknings tid gått ut (679/4/07). Vid den ansökningsprocess som gällde en tjänst som militärtekniker borde man redan innan man kallade personer till arbetsintervju ha beaktat vilken inverkan åldern hade på lämpligheten för tjänsten. Av anställningsannonsen framgick

det inte heller tydligt huruvida det var fråga om en militär eller en civil tjänst (2271/4/05).

Utövandet av sådan postverksamhet som avses i lagen om posttjänster är en sådan offentlig uppgift som omfattas av JO:s övervakningsbehörighet. Eftersom det i klagandens fall hade förekommit fel vid postutdelningen uppmärksammades Posten Finland Abp på vikten av att iaktta noggrannhet vid skötseln av den offentliga uppgift som avses i lagen om posttjänster (2811/4/06*).

Övriga förutsättningar för god förvaltning

Det undantagstillstånd Luffartsinspektionen beviljat för räddningshelikopter verksamhet stod i strid med centrala förvaltningsrättsliga principer, i synnerhet med jämlikhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar. Luffartsinspektionen hade tidigare betonat att man inte skulle ge avkall på de uppställda villkoren och med anledning av detta hade klagandebolaget gjort betydande helikopteranskaffningar. I det undantagstillstånd för helikopter verksamhet som beviljades ett konkurrerande bolag beviljade Luffartsinspektionen emellertid undantag från de uppställda kraven. Luffartsinspektionen kunde inte lägga fram tillräckliga motiveringar till att man intagit en ny ståndpunkt och gett avkall på villkoren (170/4/05 s. 258).

Principen om skydd för berättigade förväntningar begränsar möjligheterna att retroaktivt återkalla beslut om beviljade förmåner samt över lag möjligheterna att ändra beslut i en riktning som är ogynnsam för den berörda personen. Ett sakfel i beslutet får inte rättas till kundens nackdel utan dennes samtycke då felet inte har orsakats genom kundens eget förfarande. I ett fall hade en socialbyrå i strid med denna princip sänkt grunddelen för klagandens utkomststöd (1567/4/05).

Den serviceprincip som föreskrivs i förvaltningslagen ska beaktas också inom fångvården. I ett ärende som gällde fångarnas interna brevväxling var det både med tanke på brevväxlingens snabbhet och med tanke på kostnaderna ett betydligt bättre alternativ för fångarna

att använda den interna posten än det offentliga postväsendet. Eftersom fängelset dessutom i varje fall måste ordna fångarnas postförmedling skulle serviceprincipen ha förutsatt att fängelset hade gett fångarna möjlighet att använda sig av det interna postsystemet (1621/4/05* s. 147).

Straffprocessuella rättsskyddsgarantier

I artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen finns särskilda föreskrifter om den åtalades minimirättigheter. Dessa rättigheter regleras också i grundlagens 21 §, även om de inte uttryckligen specificeras på samma sätt i den förteckning över grundläggande fri- och rättigheter som ingår i grundlagen. Grundlagens straffprocessuella reglering är emellertid mer omfattande än konventionens, eftersom grundlagen garanterar processuella rättigheter också i samband med behandlingen av straffyrkanden som framställs av målsäganden. Nedan behandlas ett antal fall som uttryckligen hör samman med den brottsmisstänktes rättigheter. Målsägandens rättigheter har behandlats ovan, i ett antal fall som särskilt berör rätten att få ett ärende behandlat av en myndighet (se också 537 och 855/4/05 på s. 205 i det avsnitt som gäller rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål).

Enligt det rådande rättsläget är det oklart huruvida de högsta laglighetsövervakarna har rätt att bestämma att förundersökning ska verkställas i s.k. ministeransvarighetsärenden. För att säkerställa att ärendena utreds på ett behörigt sätt och utan oskäligt dröjsmål skulle det vara viktigt att undersökningsförfarandena samt behörighetsfördelningen mellan olika myndigheter är klarlagda och att alla aktörer känner till dem. Det är också med tanke på tillgodosendandet av den misstänktes rätt till en rättvis rättegång viktigt att regleringen är noggrant avgränsad (876/2/05* s. 260).

När det är fråga om ett brott som en polisman misstänks för ska förundersökningen ledas av åklagaren och genomföras på något annat ställe än vid den polisrättning där den misstänkte polisen är placerad. Åklagaren svarar också för att den förundersökning

som åtalsprövningen grundar sig på har utförts lagenligt. I ett fall hade landskapsåklagaren i samband med åtalsprövningen försummat att fullfölja sina förpliktelser att övervaka förundersökningens lagenlighet då åklagaren inte hade vidtagit åtgärder för att korrigera bristerna i förundersökningen (2669/2/05*).

I ett annat fall anfördes klagomål av en kriminalkommissarie som var misstänkt för grovt rattfylleri. En kriminalöverkommissarie hade förordnat att blodprov skulle tas på kriminalkommissarien och det första provet togs innan jourhavande åklagaren hade kontaktats. I detta fall var det fråga om huruvida polisen hade rätt att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel innan åklagaren hade fattat beslut om att förundersökning skulle inledas. Denna situation kunde bedömas på två olika sätt. Det skulle finnas skäl att precisera lagstiftningen, så att det i alla situationer är möjligt att vidta brådskande förundersökningsåtgärder utan risk för att brottsutredningen äventyras (1565/4/06*).

Europadomstolen har förutsatt att de straffprocessuella procedurkraven ska iaktas också vid behandlingen av vissa ärenden som i Finland traditionellt inte har behandlats som straffprocessuella ärenden utan som förvaltningsärenden. Påförandet av skatteförhöjning betraktas enligt artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen som ett straffprocessuellt ärende. Vid behandlingen av besvär över en skatteförhöjning borde förvaltningsdomstolen således på ändringssökandens begäran ha ordnat muntlig förhandling i ärendet. Alla de rättigheter som garanterats misstänkta personer behöver dock inte nödvändigtvis tillgodoses lika strikt vid en skatteförhöjningsprocess, eftersom denna faller utanför kärnområdet för den traditionella straffprocessen. När muntlig förhandling begärs i skatteförhöjningsärenden ska behovet av en sådan förhandling bedömas från fall till fall (736/4/06* s. 243).

Det strider mot oskuldspresumtionen att en person stämplas som skyldig utan att detta konstateras vid ett lagenligt straffprocessuellt förfarande. Oskuldspresumtionen ska också iaktas i ärenden som gäller fångars ordningsförelser och i disciplinära ärenden som berör fångar, trots att det i detta sammanhang inte direkt är fråga om en straffprocess. Detta har bl.a. konstaterats i fängelselagens förarbeten (1331/4/05).

I ett fall hade en länsrättsläkare på eget initiativ tillställt Rättsskyddscentralen för hälsovården sekretessbelagda uppgifter om ett ärende som vid den aktuella tidpunkten var föremål för förundersökning. Länsrättsläkaren borde ha gjort sin anmälan angående läkarens verksamhet på ett sådant sätt att de sekretessbelagda uppgifterna inte skulle ha röjts (3691/4/05).

Ett av de viktigaste elementen i en rättvis rättegång utgörs av rätten att anlitat ett biträde. En rättvis rättegång omfattar enligt en vid tolkning också den brottsmisstänktes rätt till ett effektivt försvar redan under förundersökningen. De föreskrivna begränsningarna av rätten att anlitat ett biträde och möjligheterna att hindra någon från att verka som biträde ska därför inte ges en utvidgande eller vid tolkning. I ett fall hade en kommissarie utan stöd av lag temporärt förbjudit kontakterna mellan en häktad och den försvarare domstolen utsett för den häktade (2570/4/05*). Myndigheterna ska på eget initiativ aktivt se till att den misstänkte får tillräcklig information om möjligheterna att ordna sitt försvar. En överkonstapel hade inte gett en person som hörts i egenskap av misstänkt någon redogörelse för när en försvarare kunde utses för personen (3748/4/05).

I ett fall hade polisen vid ett förhör i samband med en förundersökning ställt en fråga som var inexact med avseende på den information som polisen uppenbarligen hade tillgång till. Den förhörda personen hade till följd av denna fråga gjort en felaktig slutledning angående vem som hade berättat om dennes delaktighet i ett narkotikabrott samt om det sätt på vilket saken uppdagats. Med tanke på att den förhörda personen ska få bevara sin beslutsfrihet hade det varit bättre om frågan hade formulerats så att det inte kunde ha uppkommit något missförstånd (368/4/05).

Med undertecknande av förhørsprotokollet avses vanligtvis att den förhörda genom sin underskrift bekräftar att denne granskat och godkänt protokollet. Därför kan det faktum att en utländsk brottsmisstänkt undertecknar ett förhørsprotokoll som upprättats på ett av nationalspråken och vars innehåll den misstänkte inte med säkerhet känner till i värsta fall äventyra den rätt att vägra vittna mot sig själv som hör samman med en rättvis rättegång (1813/4/05).

Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet

Enligt en regel som sammanfattats av Europadomstolen räcker det inte att rättvisa skipas utan det måste också synas att så sker. Detta tänkesätt som framgår av artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen har också påverkat förvaltningsförfarandet. I finsk rätt kommer detta även till uttryck 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 ska åtnjuta medborgarnas förtroende.

Yttre omständigheter får inte ge fog för tvivel på en myndighets eller tjänstemans opartiskhet. I detta sammanhang måste man också beakta att tjänstemannens tidigare verksamhet eller särskilda relation till frågan enligt en objektiv bedömning av saken kan väcka tvivel angående tjänstemannens förmåga att agera opartiskt. Det kan anses motiverat att tjänstemannen avhåller sig från att delta i ärendets behandling också i det fall då jävsfrågan är oklar. I ett fall skulle det ha funnits skäl för den tekniska direktören som fungerade som föredragande vid miljönämnden att jäva sig själv och avhålla sig från att delta i behandlingen av den utredning som gavs med anledning av ett klagomål (704/4/05).

I ett annat fall var kommundirektören jävig att föredra ett ärende som gällde kommunstyrelsens utredning angående ett klagomål över kommundirektörens eget och kommunstyrelsens förfarande (933/4/06). En liknande situation förekom också i ett fall som berörde en chef för välfärdstjänster (3155/4/05).

Biträdande polischefen vid en polisinsättning var målsägande i ett ärende som gällde störande av hemfrid. Denne hade tagit ställning till huruvida man skulle ta DNA-prov och signalement på de misstänkta pojkarna då utredaren hade ställt en fråga om detta. En tjänsteman får emellertid inte vidta tjänsteåtgärder eller i egenskap av tjänsteman delta i behandlingen av ett ärende som han eller hon själv är delaktig i (1748*, 1749* och 1750/4/06*). I ett annat fall hade en polisman utan sakliga grunder ställt en fråga som innehöll

en misstanke angående den aktuella egendomens ursprung och förvärvssätt. Till följd av denna fråga uppfattade den berörda personen att polisen misstänkte denne för snatteri eller för något annat brott. Detta var ägnat att försvaga förtroendet för polisverksamhetens opartiskhet (3326/4/05* s. 127).

Tjänsteutövningens trovärdighet och förtroendet för dess opartiskhet beror ofta på hur tydligt den berörda tjänstemannens tjänstemannaroll kan särskiljas från hans eller hennes övriga roller samt från bisysslor och hobbyer vid sidan av tjänsten. En tjänsteman borde avhålla sig från sådan verksamhet och från att ta emot sådana förmåner som kan försvaga förtroendet för tjänsteutövningens opartiskhet och objektivitet. Tjänstemannen borde inte ge anledning ens till obefogat tvivel på tjänsteåtgärdernas korrekthet, om han eller hon kan förhindra detta.

Vid bedömningen av vilken betydelse en tjänstemans aktieinnehav hade ur jävsperspektiv när tjänstemannen deltog i behandlingen av ett upphandlingsärende, var förutom aktieinnehavets omfattning också karaktären av bolagets verksamhet av betydelse. En läkare som i egenskap av initiativtagare och sakkunnig hade deltagit i beredningen av ett ärende som gällde köptjänster inom hälso- och sjukvårdssektorn ägde 1,67 % av aktierna i den enda läkarcentralen som gav ett erbjudande om anslutning till upphandlingsförfarandet. Innehavet av aktier i ett företag som producerade hälso- och sjukvårdstjänster ansågs vara ägnat att äventyra förtroendet för läkarens objektivitet i upphandlingssituationen i större utsträckning än annat aktieinnehav som är vanligare i samhället. Det skulle således ha funnits anledning för läkaren att jäva sig vid beredningen av upphandlingsärendet (3261/4/05*).

Då en förvaltningsmyndighet sköter lagberedningsuppgifter ska myndigheten i tillämpliga delar beakta de principer om god förvaltning som avses i 21 § i grundlagen. Med tanke på en behörig skötsel av lagberedningsuppgifterna var det problematiskt att chefen för undervisningsministeriets mediekulturenhet var medlem i direktionen för Centralen för främjandet av utövande finsk tonkonst och samtidigt skötte centrala uppgifter i samband med beredningen av en ändring av upphovsrättslagen. För att inte ge anledning till tvivel på tjänsteverksamhetens objektivitet borde de upp-

gifter som hörde samman med beredningen av ändringarna i upphovsrättslagstiftningen ha anförtratts en annan tjänsteman än den som var medlem av direktionen i en sammanslutning med nära anknytning till den organisation som företräder upphovsrättsinnehavarna (2732/4/05 m.fl.* s. 234).

Tjänstemäns uppträdande

Förtroendet för en tjänstemans verksamhet är nära förknippat med tjänstemannens uppträdande både i och utanför tjänsten. Enligt tjänstemannalagstiftningen ska statliga tjänstemän och kommunala tjänsteinnehavare uppträda så som deras ställning och uppgifter förutsätter. När det gäller en tjänst som förutsätter särskilt förtroende och anseende krävs 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 uppförande och jämlikt bemötande av andra som förutsätts i normalt mänskligt umgänge. Tjänstemäns uppträdande föranleder oftast klagomål uttryckligen på grund av att uppträdandet på ett eller annat sätt anses ge uttryck för en partisk attityd. Ofta påstås det också att tjänstemän har uppfört sig ohövligt eller nedlåtande.

En tingsdomares uttalanden vid jorrdomstolens sammanträde och vid en syneförrättning kunde uppfattas som kränkande för dem som berördes av uttalandena och en jorrdomstolsingenjörns kommentar kunde betraktas som osaklig. På grund av detta kunde den som deltog i jorrdomstolens sammanträde *de facto* uppfatta sammanträdet som ett "samspel", vilket var ytterst bekymmersamt (3105/4/05 s. 254). I ett annat fall var den skrivelse stämningssmannen tillställt klaganden osaklig och kränkande (852/4/07*).

Läkaren i ett fängelse hade inte handlat i enlighet med kraven på god förvaltning då denne vid mottagningen hade frågat två fångar om orsaken till att de under tecknat ett klagomål gällande läkarens uppträdande (1860/4/05). I ett annat fall använde fängelsets vaktpersonal i sitt interna bruk ett s.k. tipsmemorandum för förmedling av uppgifter med anknytning till över-

vakningen och säkerheten. En del av anteckningarna i memorandumet var emellertid inte sakliga eller yrkesmässigt motiverade (719/4/05).

En sakbetonad framställning kan i och för sig lättas upp t.ex. med hjälp av humor. En risk med sådana försök att lätta upp framställningen utgörs dock av att saken kan uppfattas eller förstås på olika sätt. Överdirektören för Centralen för turismfrämjande handlade i strid med tjänstemannalagen då han offentligt inför seminariepubliken konstaterade att finlandssvenskar och älgar kunde jämföras med varandra, med den skillnaden att älgar fick skjutas (1607/4/07).

3.2.17 SAMMANFATTNING

Myndigheternas uppgift att tillhandahålla rådgivning och service utgjorde i likhet med åren innan ett särskilt tema inom laglighetskontrollen. Via klagomålen och inspektionerna uppdagades det fortfarande både enskilda problem och mer allmänna brister. Vid myndigheternas telefonrådgivning hade man i huvudsak redan övergått till avgiftsfria arrangemang med anledning av de beslut BJO fattade om saken under åren 2005 och 2006 (se JO:s berättelse för år 2005, s. 255–262 och JO:s berättelse för år 2006, s. 70, 189, 219 och 226). Det visade sig dock att det inom justitieförvaltningen ännu förekom dröjsmål med att ordna avgiftsfri rådgivning.

Inom laglighetskontrollen gjordes över lag flest iakttagelser som berörde de grundläggande fri- och rättigheterna i de ärenden som gällde sådan god förvaltning som tryggas i 21 § i grundlagen. I många fall uppdagades dröjsmål vid myndigheternas behandling av olika ärenden. Europadomstolen konstaterade också i flera av sina domar att det skett rättskränkningar på grund av att processen räckt oskäligt länge. En snabb behandling är särskilt viktig i ärenden som berör socialförsäkringssektorn och i ärenden som gäller barnets rättigheter. Under verksamhetsåret gällde en stor del av åtgärdsavgörandena inom laglighetskontrollen dock återigen frågor som berörde sådana ärenden.

Utkomststödet är en central penningförmån som tryggar individens rätt till oundgänglig försörjning. Efter-

som utkomststödet är en förmån som beviljas i sista hand och stödet är avsett att trygga tillgodoseendet av en grundläggande rättighet ska kommunen se till att det avsätts tillräckliga ekonomiska resurser för behandlingen av ärenden som gäller utkomststöd. Kommunen ska garantera att utkomststödsärendena kan behandlas utan dröjsmål bl.a. genom effektiva arbetsarrangemang och genom att se till att personalen är tillräcklig i förhållande till arbetsmängden. För att rätten till oundgänglig försörjning ska tillgodoses krävs det att utkomststödsansökningarna behandlas utan dröjsmål. Inom JO:s beslutspraxis har man ansett att utgångspunkten är att en utkomststödsansökan ska tas till behandling senast inom en vecka.

I samband med rättsskipningsärenden ska rättsväsendet erbjuda effektiva rättsmedel mot dröjsmål vid behandlingen. En arbetsgrupp vid justitieministeriet föreslog i början av år 2007 (arbetsgruppsbetänkande 2006:21) att man ska införa s.k. dröjsmålsklagan som en metod för att förebygga dröjsmål vid processen. Det föreslogs också att en oberoende gottgörelsenämnd som står utanför domstolsväsendet ska inrättas för fastställande av efterhandsgottgörelse för dröjsmål. Dessutom föreslogs det att man ska införa en möjlighet att lindra de administrativa sanktionerna till följd av ogrundade dröjsmål vid processen. Metoderna för att förkorta rättegångens totala längd har också granskats i ett annat betänkande av en arbetsgrupp vid justitieministeriet (2007:2). Tills vidare har dessa förslag dock inte föranlett några ändringar i lagstiftningen.

Trots regleringen i 34 § i förvaltningslagen förekom det fortfarande inom flera förvaltningsområden försummelser i samband med hörandet av parterna. Det uppdagades också relativt mycket brister i beslutsmotiveringarna samt olika fel som berodde på vårdslöshet inom myndighetsverksamheten. Dessutom förekom det problem som gällde skyddet för den personliga integriteten bl.a. i samband med förfarandena inom hälso- och sjukvården och vid polisen. I en del fall försummade myndigheterna också att på ett behörigt sätt ta hänsyn till offentlighetsprincipen och de språkliga rättigheterna.

Ett viktigt syfte med JO:s verksamhet är att trygga att individerna behandlas jämnt inom myndighetsverksamheten. Var och en har likvärdig rätt till social- och

hälsovårdstjänster. Inom laglighetskontrollen har JO under de senaste åren ofta blivit tvungen att ta ställning till det faktum att rätten till icke-akut vård inte har tillgodosetts på ett jämlikt sätt. JO:s framställning om behovet av ändringar i lagstiftningen bidrog till utarbetandet av den vårdgarantilagstiftning som trädde i kraft för tre år sedan, vilken har lett till ökad jämlikhet när det gäller tillgången till vård. Vårdgarantin har emellertid inte fullbordats fullt ut, vilket under år 2007 uppdagades i flera ärenden som föranledde anmärkningar från JO:s sida.

Enligt de utredningar JO fått förekom det bl.a. fall där vårdgarantin inte fullföljdes på grund av att operationsköen var alltför lång inom en samkommun för hälso- och sjukvården, på grund av bristande personalresurser, på grund av stor efterfrågan på kommunala hälso- och sjukvårdstjänster, på grund av arbetskraftsbrist och på grund av den kommunala hälsovårdsväsendets stela distriktsorganisation. Om kommunen inte själv kan erbjuda vård inom de föreskrivna tidsfristerna ska kommunen utan dröjsmål erbjuda patienten möjlighet att få behövlig vård hos andra tjänsteproducenter inom de föreskrivna maximifristerna.

JO har redan under flera års tid upprepade gånger uppmärksammat bristerna i de patientjournalanteckningar som görs vid verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården och av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Syftet med patientjournalerna är att förbättra rådgivningen för patienten och stöda planeringen, genomförandet och uppföljningen av patientens vård. Med hjälp av patientjournalerna strävar man också efter att förbättra kontinuiteten inom vården samt förmedlingen av information om patientens hälsotillstånd och vård, både när patienten senare på nytt vårdas vid samma vårdenhetsenhet inom hälso- och sjukvården. Tillräckliga, adekvata och felfria anteckningar förtydligar och stärker både patientens och personalens rättsskydd samt främjar uppkomsten av en förtroendefull vårdrelation. Patientjournalerna är även viktiga med tanke på patientens rätt till information.

På basis av patientjournalanteckningarna kan man också bedöma huruvida de yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som vårdat patienten har

agerat klanderfritt inom sin yrkesutövning, samt huruvida en eventuell personskada som patienten orsakats av vården ska ersättas som en patientskada. Patientjournalanteckningarna är därutöver av betydelse även vid forskningen, administrationen, planeringen och undervisningen inom hälso- och sjukvårdssektorn. Genom att tillämpa de föreskrifter som gäller patientjournalanteckningarna kan man dessutom följa upp att den grundlagsenliga rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tillgodoses.

Individens rättigheter och myndigheternas skyldigheter i samband med demonstrationer uppmärksammades under verksamhetsåret i synnerhet med anledning av utredningarna i anslutning till Smash Asem -demonstrationen. Mötesfriheten och rätten att ordna och delta i demonstrationer är inte obegränsade, eftersom grundlagen och de internationella människorättskonventionerna endast tryggar rätten till fredliga demonstrationer. I detta fall fanns det fog för att begränsa området för demonstrationen och avbryta den dels med stöd av förhandsinformationen, dels med stöd av de iakttagelser som gjordes på platsen. Demonstrationens arrangör hade dessutom förhållit sig minst sagt likgiltiga till upprätthållandet av ordningen och till huruvida det begicks brott i samband med demonstrationen.

När det gällde fängelsernas beredskap att fatta sådana tillbörliga beslut försedda med anvisningar om rättelseyrkande som fängelselagen kräver förekom det smärre startsvårigheter. Under verksamhetsåret anfördes det dessutom ett stort antal klagomål över granskningen av fångarnas brevväxling. Enligt den normalitetsprincip som ska iakttas inom fångvården ska förhållandena i fängelserna ordnas så att de i så hög grad som möjligt motsvarar de förhållanden som råder i samhället.

Under verksamhetsåret upptäcktes flera problem när det gällde iakttagandet av denna princip. Missförhållanden observerades bl.a. när det gällde möjligheterna att placera fångar som avtjänade straff tillsammans med sitt barn i en öppen anstalt, tillgodosesendet av privatlivs- och familjelivsskyddet vid beviljandet av fångbesök, förhållanden i cellerna, praxis i fråga om fångarnas rätt att förfoga över egendom samt ordnandet av hälso- och sjukvård.

Missförhållanden observerades också i de straffprocessuella förfarandena och i regleringen av dem. Europadomstolen konstaterade i flera fall kränkningar av den brottsmisstänktes mänskliga rättigheter på grund av att den misstänktes rätt att bli hörd och delta i straffprocessen inte hade tillgodosetts. Inom laglighetskontrollen uppmärksammades också de problem som förekom vid utredningen av sexualbrott som riktade sig mot barn. I dessa ärenden hade processen förlängts på grund av de dröjsmål som förekommit vid social- och hälsovårdsmyndigheterna när det gällde att ge utlåtanden till förundersökningsmyndigheterna.

3.3 TELETVÅNGSMEDEL OCH ANDRA HEMLIGA METODER FÖR INFORMATIONSHÄMTNING

3.3.1 HEMLIGA METODER FÖR INFORMATIONSHÄMTNING

De befogenheter som behandlas nedan gäller för det första de i tvångsmedelslagens 5 a kap. reglerade tvångsmedlen som används vid förundersökning av brott. Dessutom finns i polislagen och tullagen bestämmelser om liknande metoder för informationshämtning i samband med bekämpning och avslöjande av brott.

Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation enligt dessa lagar kallas nedan med ett gemensamt namn för teletvångsmedel, trots att detta begrepp i allmänhet inte omfattar teknisk observation. Teletvångsmedlen, tillsammans med täckoperationer och bevisprovokation genom köp brukar också kallas hemliga tvångsmedel eller hemliga metoder för informationshämtning. Detta beror på att metoderna används i hemlighet för den som är föremål för dem. Till vissa delar kan dessa metoder slutgiltigt hållas hemliga för föremålet. Begreppen behandlas närmare i JO:s berättelse 2005 s. 75.

3.3.2 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV TELETVÅNGSMEDEL

Övervakningen av teletvångsmedlen är ett av tyngdpunktsområdena i JO:s laglighetskontroll, alltsedan de år 1995 började användas i större utsträckning. Inrikesministeriet (IM) överlämnar årligen till JO en berättelse om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning. Berättelsen innefattar också ett avsnitt om användning av teknisk observation i straffanstalterna. Tullstyrelsen överlämnar en egen berättelse om tullens användning av teletvångsmedel. Dessutom överlämnar både försvarsministeriet och gränsbevakningsväsendet utredningar till JO om användningen av teknisk avlyssning.

I enlighet med grundlagsutskottets önskemål har JO:s berättelse sedan år 1995 innefattat ett särskilt avsnitt om teletvångsmedel.

De årliga rapporter som inkommer från olika myndigheter förbättrar klart de allmänna möjligheterna att följa upp teletvångsmedlen. JO:s övervakning utgör emellertid endast ett komplement till myndigheternas egen interna laglighetskontroll. JO:s övervakning kan sålunda i hög grad karaktäriseras som kontroll av kontrollen.

IM och tullstyrelsen får en väsentlig del av sin information via ärendehanteringssystemet SALPA som togs i bruk år 2004 och upprätthålls av centralkriminalpolisen (CKP). Polisnärheterna, landets övriga polisenheter, polisens länsledningar samt tulldistrikten avger årligen rapporter om användningen av teletvångsmedel till sina överordnade myndigheter. Dessa får information om verksamheten också genom egna inspektioner och genom att hålla kontakt med undersökningsledare.

JO har genom inspektioner och också annars på eget initiativ strävat efter att kartlägga eventuella problem i lagstiftningen och i den praktiska verksamheten. Vissa fall har JO undersökt på eget initiativ, t.ex. på basis av IM:s berättelse. JO har emellertid begränsade möjligheter att undersöka ärenden på eget initiativ. För att komplettera den information om användningen och övervakningen av teletvångsmedel som framgår av in-

rikesministeriets årliga berättelse har man vid JO:s kansli under verksamhetsåret också stått i kontakt med polisens högsta ledning och CKP.

År 2007 svarade BJO *Jukka Lindstedt* för övervakningen av teletvångsmedlen. Ansvarig föredragande var äldre JO-sekreterare *Juha Haapamäki*.

3.3.3 TELETVÅNGSMEDLENS SÄRDRAG

Användningen av teletvångsmedel innebär ofta ingrepp i kärnområdet för de grundlagsenliga fri- och rättigheterna, framförallt i skyddet för privatlivet och hemfriden samt för förtroliga meddelanden och personuppgifter. Det finns visserligen gradskillnader: t.ex. bostadsavlyssning innebär ett betydligt djupare ingrepp i privatlivet än teleavlyssning. Ett mycket lindrigare ingrepp innebär teleövervakning, där det inte är fråga om att ta reda på innehållet i meddelanden. För att vara effektiva måste åtgärderna i varje fall hemlighållas för objektet, åtminstone i början av övervakningen. Övervakningsobjektens möjligheter att reagera på användningen av dessa tvångsmedel är klart mindre än när det är fråga om "vanliga" tvångsmedel, som i praktiken kommer till objektets kännedom omedelbart eller mycket snart.

Till teletvångsmedlens karaktär hör dessutom att de ofta också riktas mot personer som inte är misstänkta för något brott. Exempelvis i avlyssnade samtal deltar alltid också en part som eventuellt inte har någonting att skaffa med det brott som utreds.

På grund av de hemliga tvångsmedlens särdrag är rättssäkerhetsfrågorna synnerligen viktiga, både med avseende på dem som blir föremål för tvångsmedlen och 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 detta eller inte. Man har därför strävat efter att trygga rättssäkerheten med hjälp av specialarrangemang både före och efter användningen av tvångsmedel.

3.3.4 BESLUT OM ANVÄNDNING AV TVÅNGSMEDEL

Teleavlyssning och huvudsakligen också teleövervakning får användas endast med domstolens tillstånd. Teknisk avlyssning kan, beroende på platsen, i vissa fall utföras också enligt polisens eget beslut. De i lagen angivna beslutskriterierna är i varje fall relativt vagt utformade och ger sålunda beslutsfattaren omfattande prövningsrätt. Exempelvis den i lagen angivna tröskeln för användning av teletvångsmedel, "skälig misstänkt", är relativt låg. Vid prövningen av förutsättningarna för användning av tvångsmedel har domstolen dessutom endast information från förundersökningsmyndigheten att tillgå, eftersom "motparten" inte är närvarande vid sammanträdet – utom i s.k. bostadsavlyssningsfall där ett offentligt ombud är närvarande för att bevaka den persons intressen som tvångsmedlet riktar sig mot (givetvis utan dennes vetskap). När domstolen fattar beslut om att bevilja tillstånd för användning av teletvångsmedel ska den bl.a. fastställa giltighetstiden för tillståndet, i regel högst en månad i sänder, och ange vilka personer och teleanslutningar, teleadresser eller teleterminaler som är föremål för åtgärden.

Domstolskontrollens betydelse framgår av högsta domstolens (HD) prejudikat HD 2007:7. I avgörandet konstateras att domstolen när den behandlar en tvångsmedelsansökan ska beakta den misstänktes rättssäkerhet. Domstolen ska 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 användning av teletvångsmedel. Ansökan ska grunda sig på konkreta fakta enligt vilka domstolen i varje enskilt fall kan bedöma om tröskeln "skälig misstänkt" överskrids. Domstolen ska också vid behov kräva tydliga motiveringar till varför det är påkallat att använda tvångsmedel. I det aktuella fallet upphävdes tillståndsbesluten eftersom varken i ansökningarna eller i tingsrättens beslut, som enbart hänvisade till ansökningarnas motiveringar, framfördes omständigheter som kunde läggas till grund för misstankar om att personerna i fråga gjort sig skyldiga till grovt narkotikabrott. I detta

fall var det fråga om teknisk avlyssning men motiveringen i HD:s avgörande kan som sådana tillämpas också på teleavlyssning och teleövervakning.

Det kan konstateras att BJO under flera år har uppmärksammat samma omständigheter i olika ställningstaganden och t.ex. vid samtal som förts i samband med inspektioner (se t.ex. JO:s berättelse 2004, s. 88–89 och 2005, s. 92). Lakttagelser som gjorts i samband med laglighetskontrollen visar att de tillståndsbeslut som upphävs i den nämnda HD-avgöranden inte är exceptionella. Detta betyder emellertid inte nödvändigtvis att det allmänt förekommer att tillstånd beviljas utan lagstadgade förutsättningar. Det kan t.ex. vara fråga om att man inte registrerat muntligen framförda motiveringar som inte nämnts i en skriftlig ansökan. Också ett sådant förfarande är synnerligen problematiskt, eftersom grunderna för beviljande av tillstånd givetvis borde registreras bl.a. för att besluten ska kunna kontrolleras.

3.3.5 AVGÖRANDEN SOM GÄLLER TELETVÅNGSMEDEL

Färre klagomål om teletvångsmedel inkom och avgjordes än tidigare år. Under året avgjordes 7 (föregående år 23) ärenden om teletvångsmedel. I vissa fall var det fråga om klagandenas allmänt formulerade misstankar om att deras telefoner avlyssnades eller om att de stod under observation av något slag. Varje år inkommer några egentliga klagomål som gäller ärenden där tvångsmedel faktiskt har använts.

BJO Lindstedt konstaterade i sitt avgörande 2519/4/05* att framförallt i samband med teleavlyssningsmaterial förekommande frågor om partsoffentlighet är problematiska. Han ansåg att man i samband med att tvångsmedelslagen revideras bör överväga en justering av bestämmelserna om saken. I detta sammanhang är det skäl att nämna högsta förvaltningsdomstolens (HFD) avgörande om offentligheten av teleövervaknings- och teleavlyssningsmaterial (HFD:2007:64). I avgörandet konstaterar HFD bl.a. att CKP till följd av teleövervakning och telefonavlyssning som pågått över två år innehade en stor mängd obehandlat elektroniskt informationsmaterial. Materialet hade varken använts vid

förundersökningen eller fogats till förundersökningsprotokollet och därför hade det inte heller behandlats ytterligare. HFD ansåg att materialet inte som sådant i sin helhet utgjorde en sådan myndighetshandling som den misstänkte i egenskap av part i ett brottmål hade rätt att ta del av.

I avgörandet definierades gränserna för partsoffentligheten och annan offentlighet genom begreppet "myndighetshandling". Om ett material inte betraktas som en myndighetshandling har en part inte rätt att ta del av det. Enligt HFD:s avgörande förefaller det t.ex. som om teleavlyssningsmaterial blir en myndighetshandling först i det skedet då myndigheten själv så beslutar. Inte förrän polisen beslutar att t.ex. en upptagning av ett telefonsamtal har en sådan relevans för förundersökningen att den fogas till förundersökningsprotokollet, är det sålunda fråga om en myndighetshandling.

Det bör observeras att tvångsmedelslagens 5 a kap. 13 § för några år sedan ändrades så att polisen ska förvara överskottsinformation som erhållits genom teleavlyssning till dess att målet har avgjorts genom en lagakraftvunnen dom. Tidigare skulle överskottsinformation förstöras omedelbart. Som överskottsinformation betraktas information som inte har samband med ett brott eller som gäller något annat brott än det för vars utredning tillståndet till teleavlyssning eller teknisk avlyssning har givits. Ändringen motiverades uttryckligen med att det skulle säkerställas att allt material vid behov fanns tillgängligt för rättegången, eftersom det kunde hända att som överskottsinformation förstördes också material som stödde den misstänktes oskuld (RP 52/2002 s. 71). Det förefaller emellertid som om HFD:s avgörande innebär att en part inte ges möjlighet att själv granska material som polisen betraktar som överskottsinformation. Det är önskvärt att man i kommissionen för revidering av förundersökningslagen och tvångsmedelslagen eller i något annat sammanhang utreder möjligheterna att utveckla regleringen av offentlighetsfrågor i samband med teletvångsmedel.

Också HD tog under verksamhetssåret ställning i frågor om överskottsinformation. Det är fråga om samma ärende där HD genom sitt ovan nämnda avgörande 2007:7 upphävde tingsrättens beslut att bevilja polisen tillstånd till teknisk avlyssning. Avgörandet gällde

vilken betydelse upphävandet av tillstånden hade och om avlyssningsmaterial kunde användas trots att det gällde ett annat brott än det som tillståndet avsåg. HD ansåg att avlyssningsmaterialet kunde användas trots dessa omständigheter. Detta avgörande (HD:2007:58) utesluter emellertid inte att bevisförbud kan komma i fråga i vissa situationer.

3.3.6 INSPEKTIONER

Också i samband med inspektionerna uppmärksammas teletvångsmedlen och inhämtas tilläggsinformation för laglighetskontrollen. Teletvångsmedlen har under de senaste åren varit och kommer fortsättningsvis att vara ett tema för inspektionerna av polisen. Ärenden om teletvångsmedel behandlades i samband med inspektionerna av polisenheter (se s. 115) och också i samband med inspektionen av Helsingfors tingsrätt.

Vid inspektionerna gjordes i allmänhet stickprovsgranskningar av teletvångsmedelsbeslut och protokoll. Under diskussionerna togs bl.a. upp begreppet "skälig misstänkt", uttryckligen med beaktande av sannolikhetsgraden för att den misstänkte var skyldig. Vidare diskuterades beslutsmotiveringar samt möjligheten att först senare eller inte alls underrätta den misstänkte om teletvångsmedel. Med anledning av vad som framkom vid inspektionen av CKP beslöt BJO utreda vissa fall.

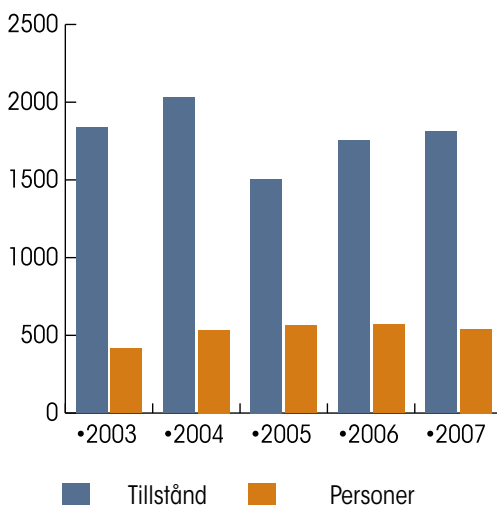
3.3.7 ÖVERVAKNINGSUPPGIFTER

Nedan presenteras en del av de viktigaste statistiska uppgifterna om användningen av teletvångsmedel under år 2007. De statistiska uppgifterna har erhållits från IM och Tullstyrelsen (2006 års jämförelsesiffror inom parentes). Av sekretesskäl ingår i siffrorna inte uppgifter som JO fått om skyddspolisens åtgärder. På IM:s webbsidor kan man bekanta sig med den offentliga delen av ministeriets berättelse i sin helhet. Den offentliga delen av Tullstyrelsens berättelse kan läsas på tullens webbsidor.

Teleavlyssning

Det viktigaste nyckeltalet när det gäller teleavlyssning och -övervakning är antalet personer som genom domstolsbeslut varit föremål för dessa tvångsmedel. Ökningen av antalet tillstånd som avser teleanslutningar, teleadresser och teleterminaler tyder på att det å ena sidan blivit svårare att utreda de brott som är föremål för avlyssning (tillstånden förlängs) och å andra sidan att det skett förändringar i verksamhetsmiljön – i synnerhet när det gäller teknologin och lagstiftningen – snarare än på att antalet fall där teletvångsmedel riktas mot misstänkta har ökat i egentlig mening.

Antalet misstänkta som under året var föremål för teleavlyssning från polisens sida låg på samma nivå som åren innan, dvs. 541 (568). Antalet teleavlyssningstillstånd som domstolarna beviljade polisen ökade en aning från föregående år och uppgick 2007 till sammanlagt 1 810 (1 756). Under de senaste åren har antalet personer som varit föremål för teleavlyssning liksom antalet tillstånd varit av samma storleksklass.



Polisens antal teleavlyssningstillstånd och brott-misstänkta 2003–2007.

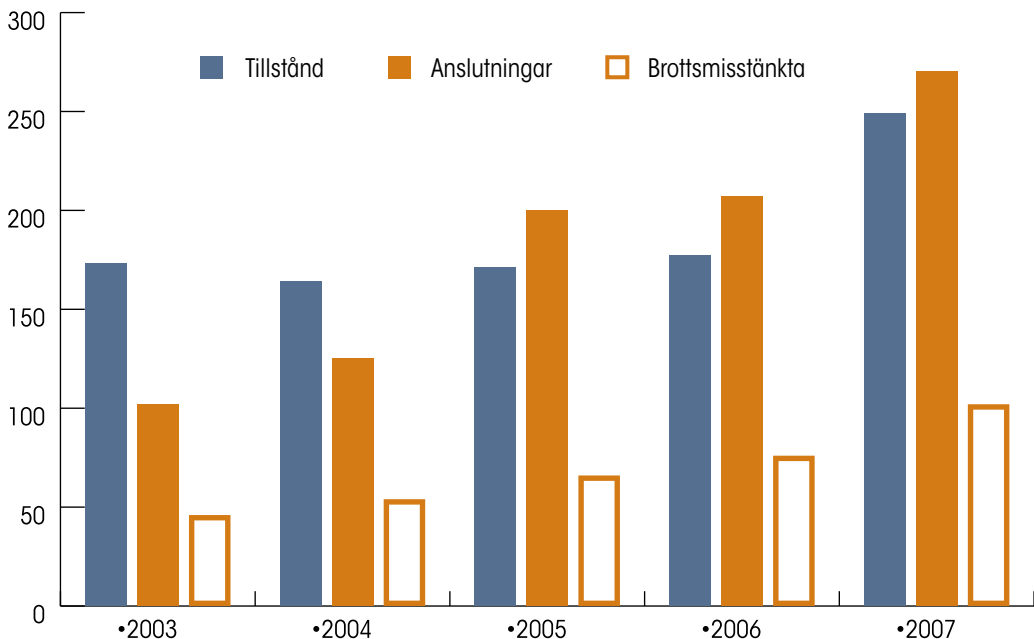
Under verksamhetsåret steg antalet teleavlyssningstillstånd i förhållande till antalet misstänkta till 3,3 tillstånd/misstänkt (3 tillstånd/misstänkt år 2006). Ökningen tyder på att flera teletvångsmedel riktas mot varje enskild misstänkt. Av samtliga ansökningar om avlyssningstillstånd utgjorde yrkandena om förlängd avlyssningstid 947 (954), dvs. något över hälften av det sammanlagda antalet.

I fråga om tullens användning av teleavlyssning var ökningen ännu tydligare än under de föregående åren. Under verksamhetsåret riktades teleavlyssning mot 102 misstänkta (76) – inklusive okända misstänkta. Tullen beviljades under verksamhetsåret 249 teleavlyssningstillstånd, jämfört med 177 tillstånd året innan. Ökningen är sålunda avsevärd. Också i fråga om tullen utgjorde förlängda tillstånd över hälften av samtliga tillstånd, dvs. 52 %.

Teleövervakning

Antalet misstänkta personer som under verksamhetsåret var föremål för polisens teleövervakning, dvs. 1 048 (1 154), minskade en aning jämfört med föregående år. Under de senaste tre åren har antalet personer som varit föremål för teleövervakning liksom antalet tillstånd, under verksamhetsåret 1 461 (1 479), hållit sig i samma storleksklass. Under verksamhetsåret gjordes 176 (171) yrkanden om förlängning av teleövervakningstillstånd.

Tullens användning av teleövervakning enligt tvångsmedelslagen ökade år 2007 efter en jämnare period på tre år. Domstolarna beviljade tullen 435 (344) tillstånd. Antalet misstänkta som var föremål för teleövervakning uppgick till 238 (210).



Tullens antal teleavlyssningstillstånd, anslutningar och brottsmisstänkta 2003–2007.

Dessutom kan det nämnas att domstolarna med stöd av tvångsmedelslagen beviljade polisen 106 (62) tillstånd för inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge (s.k. stolptillstånd). Antalet sådana tillstånd ökade sålunda kraftigt.

Antal teleanslutningar och teledresser

År 2007 var sammanlagt 3 907 (3 717) teleanslutningar och teledresser föremål för polisens teleavlyssning eller teleövervakning med stöd av tvångsmedelslagen. Teleavlyssning riktades mot 1 719 (1 614) teleanslutningar och teleövervakning mot 2 188 (2 103) teleanslutningar. Tullen riktade teleavlyssning mot 270 (207) teleanslutningar och teledresser. Tullens teleövervakning omfattade 420 (353) teleanslutningar och teledresser.

Enligt IM och Tullstyrelsen beror ökningen delvis på att teletvångsmedlens användningsområde, som tidigare omfattade traditionella telefonnummer, har utvidgats så att det numera även omfattar andra typer av teledresser. I samband med ansökningar om tillstånd att avlyssna teleterminaler har man t.ex. varit tvungen att ansöka om avlyssningstillstånd också för terminalernas teleanslutningar. Ibland använder de misstänkta flera telekommunikationer och anslutningar, vilket ökar antalet avlyssnade anslutningar och adresser i förhållande till antalet misstänkta.

Fördelningen av teleavlyssning och teleövervakning mellan olika brottstyper

I de klart flesta fallen använde polisen teleavlyssning enligt tvångsmedelslagen i samband med undersökning av grova narkotikabrott. Dessa utgjorde 62 % (65 %) av samtliga fall. Brotts typens andel har emellertid minskat under de senaste åren, vilket innebär att detta tvångsmedel under år 2007 i större utsträckning än tidigare användes vid undersökning av andra typer av brott, bl.a. grova rån (9 %) och grova skattebedrägerier (7 %). Inom tullen var skattebedrägeri

den vanligaste brottstypen 54 % (43 %) där teleavlyssning användes. De grova narkotikabrottens andel var 41 % (57 %).

Polisen använder teleövervakning enligt tvångsmedelslagen i samband med flera brottstyper, av vilka de grova narkotikabrottens andel också här är störst (23 %). Därefter följer grova stölder (21 %) och grova rån (7 %). Inom tullen står de grova narkotikabrotten (46 %) och de grova skattebedrägerierna (45 %) för den största andelen.

Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen

Med stöd av polislagen användes teleavlyssning endast en gång (5) av andra myndigheter än skyddspolis. Teleavlyssning kom i fråga när domstolen ansåg att det var nödvändigt att använda detta tvångsmedel för avväjande av överhängande fara för liv eller hälsa.

Med stöd av polislagen användes teleövervakning i 59 (48) fall. I en tredjedel av fallen var det fråga om spaning efter försvunna personer och i nästan lika många fall var det fråga om att avvärja överhängande fara för liv eller hälsa.

Teleövervakning enligt tullagen

Sedan år 2003 är det möjligt att använda teleövervakning också för att förhindra eller avslöja tullbrott. Under verksamhetsåret beviljades 70 (51) sådana tillstånd. Teleövervakning användes framförallt för att förhindra och avslöja grova skattebrott (72 %) och grova narkotikabrott (22 %).

Teknisk avlyssning och optisk övervakning

Under verksamhetsåret beviljades polisen 38 (42) tillstånd för teknisk avlyssning med stöd av tvångsmedelslagen. Av dessa blev en del outnyttjade och teknisk

avlyssning användes i endast 25 (31) fall. Användningen av teknisk avlyssning enligt tvångsmedelslagen minskade sålunda ytterligare, trots att antalet redan tidigare halverats. En viktig orsak till den minskade användningen av teknisk avlyssning är enligt IM att denna metod genererar en stor mängd avlyssningsmaterial som måste granskas. Man anser det vara alltför arbets- och tidskrävande att gå igenom så stora mängder material.

Av de tillstånd för teknisk avlyssning som beviljades med stöd av tvångsmedelslagen gällde 4 (6) teknisk avlyssning i utrymmen avsedda för stadigvarande boende, s.k. bostadsavlyssning, varav endast 4 (2) utnyttjades. Antalet yrkanden om tillstånd för bostadsavlyssning har minskat under de senaste åren. Enligt IM beror detta delvis på att undersökningsledarna anser att förordnande av ett offentligt ombud riskerar hemlighållandet av förundersökningen. I fängelserna användes teknisk avlyssning i 20 (14) fall.

Teknisk avlyssning enligt polislagen användes i 13 (6) fall, av vilka 2 (2) skedde i fängelset.

Teknisk avlyssning enligt tvångsmedelslagen användes huvudsakligen för utredning av grova narkotika- och våldsbrott. Teknisk avlyssning enligt polislagen användes däremot huvudsakligen för bekämpning av grova rån.

Under verksamhetsåret använde polisen inte en enda gång optisk övervakning i straffanstalter. Föregående år förekom två sådana fall.

Tullen beviljades under året med stöd av tvångsmedelslagen ett (0) tillstånd till teknisk avlyssning för utredning av grovt skattebedrägeri. Försvarsministeriet meddelade att inom försvarsmakten under år 2007 inte användes teknisk avlyssning enligt polislagen – ett sådant fall hade förekommit år 2004. Gränsbevakningsväsendet meddelade för sin del att det använt teknisk avlyssning fyra (0) gånger och att det i samtliga fall var fråga om förundersökning av grovt ordnande av olaglig inresa. Detta var de första fallen efter att gränsbevakningsväsendet fick börja använda denna metod hösten 2005.

Förkastade yrkanden

Domstolen förkastade 4 (3) av polisens yrkanden om tillstånd för samtidig teleavlyssning och teleövervakning. Av polisens yrkanden om tillstånd för teleövervakning förkastade domstolen 12 (3). Antalet negativa beslut ökade klart jämfört med föregående år. Inga yrkanden om tillstånd för teknisk avlyssning förkastades.

Av tullens yrkanden om teletvångsmedel avsågs år 2007 endast ett yrkande om teleövervakning. Föregående år avsågs ett yrkande om teleavlyssning och tre yrkanden om teleövervakning.

Underrättelse om användning av tvångsmedel

Enligt tvångsmedelslagen ska den misstänkte underrättas om användningen av teletvångsmedel senast efter ett år, om inte domstolen av viktiga skäl som har samband med utredningen beslutar att tidsfristen ska förlängas eller att den misstänkte inte alls ska underrättas. Det är sålunda möjligt att den som varit föremål för t.ex. teleavlyssning aldrig får reda på detta.

I 51 (22) fall som gällde teleavlyssning och i 6 (4) fall som gällde teleövervakning beviljade domstolen polisen förlängd tidsfrist för underrättelsen. Andelen domstolsbeslut om att inte alls underrätta föremålen för hemliga tvångsmedel har, när det gäller samtliga hemliga tvångsmedel som polisen använder, under de senaste åren minskat till några tiotal på årsnivå. Enligt uppgift från IM var dessa besluts andel 1,7 % i kategorin teletvångsmedel år 2007.

I sex fall har domstolen beviljat tillstånd att senarelägga underrättelsen när det varit fråga om tullens teletvångsmedel. Under verksamhetsåret ansökte tullen inte om ett enda tillstånd att inte underrätta föremålet för åtgärden.

Det förefaller sålunda som om situationen utvecklats i en positiv riktning både hos polisen och hos tullen. I fråga om tullen är det emellertid skäl att påpeka att underrättelser i vissa fall gavs för sent, i synnerhet när

det gällde teleavlyssning (i 22 % av fallen). Sådana fall där den misstänkte är okänd förorsakar visserligen fortfarande betydande statistiska snedvridningar genom att också dessa fall registreras som försenade.

Beslut i brådskande fall

Teleavlyssning förutsätter domstolens tillstånd, men i brådskande fall kan polis- eller tullmyndigheterna själva besluta inleda teleövervakning. Polisen hade 6 (10) sådana fall enligt tvångsmedelslagen och 10 (11) enligt polislagen. Efter att polisledningen uppmärksammat saken för några år sedan har antalet polisbeslut klart minskat. I skrivande stund finns inga uppgifter tillgängliga om tullens beslut i brådskande fall.

Bedömning av teletvångsmedlens betydelse

Bedömningen av teletvångsmedlens betydelse är baserad på undersökningsledarnas uppskattningar. Enligt dem är teletvångsmedlen fortfarande en synnerligen viktig metod för informationshämtning, även om deras betydelse har minskat något under de senaste åren.

För polisen hade användningen av teleavlyssning enligt tvångsmedelslagen antingen en avgörande eller en viktig betydelse i 62 % (75 %) av fallen. Enligt IM har betydelsen av den information som fås genom teleavlyssning ökat när det gäller inriktningen av undersökningen, samtidigt som informationens användbarhet som bevis har minskat. I 60 % (61 %) av fallen hade den information som inhämtas genom teleövervakning en avgörande och viktig betydelse. Också de s.k. stolptillståndens betydelse bedömdes ha minskat med åren – sådana ansågs ha en avgörande eller viktig betydelse i 17 % (29 %) av fallen.

Betydelsen av teleövervakning enligt polislagen ökade. Teleövervakningen ansågs vara avgörande eller viktig i 60 % (54 %) av fallen.

Enligt undersökningsledarnas bedömning hade den tekniska avlyssningen i genomsnitt en viktig betydelse.

Inom tullen ansågs teleavlyssningen och teleövervakningen enligt tullagen ha ungefär samma betydelse som föregående år. Teleavlyssningen ansågs vara avgörande eller viktig i 73 % (71 %) av fallen medan teleövervakningen ansågs vara avgörande eller viktig i 55 % (61 %) av fallen. Teleövervakningen enligt tullagen ansågs ha en avgörande eller viktig betydelse i en tredjedel av fallen.

Avlyssningsförbud och överskottsinformation

För polisens del var antalet avlyssningsförbud på samma nivå som föregående år. Avlyssningsförbuden gällde sammanlagt 166 (179) samtal. Av dessa samtal fördes 105 (68) mellan den misstänkte och dennes rättegångsbiträde, 60 (69) mellan den misstänkte och dennes nära anhöriga och 1 (12) mellan den misstänkte och en präst. IM uppger att upptagningar som omfattats av avlyssningsförbud omedelbart har förstörts, så som lagen förutsätter. I 12 (8) fall har i handlingarna antecknats att s.k. överskottsinformation använts (se s. 87).

Hos tullen hade gjorts sammanlagt 40 (26) protokollsanteckningar om avlyssningsförbud. Av dem gällde 27 rättegångsbiträden och 12 nära anhöriga medan en anteckning gällde en präst. Tullstyrelsen uppger att upptagningar som omfattats av avlyssningsförbud omedelbart har förstörts. Inte heller under verksamhetsåret hade hos tullen gjorts anteckningar om användning av överskottsinformation.

3.3.8 UTVÄRDERING

Under de senaste åren har både polisens och tullens övervakning av teletvångsmedel utvecklats (se JO:s berättelse 2005 s. 77, 90 och 95). Myndigheterna uppger att det också skett en kvalitativ förbättring av verksamheten. Ärendehanteringssystemet SALPA, som omfattar samtliga teletvångsmedel, har väsentligen bidragit till den positiva utvecklingen av både övervakningen och användningen av tvångsmedel. Systemet gör det möjligt att i realtid följa upp både enhetlighe-

ten i det skriftliga förfarandet och nyckeltalen för verksamheten.

Även om verksamheten har utvecklats konstaterar IM att polisinsrättningarnas interna laglighetskontroll inte ännu i alla avseenden har nått upp till den nivå som den borde ha gjort för att säkerställa verksamhetens lagenlighet. Alla polisinsrättningar har t.ex. inte till de polismän som utsetts till övervakare av SALPA-systemet skaffat de användarrättigheter som uppgiften förutsätter. Sådana rättigheter har inte heller skaffats till alla jourhavande inom befälet.

IM har redan i några års tid två gånger per år granskat alla teletvångsmedel som skyddspolisen använder. Vid granskningarna har inte framkommit några betydande fel.

Polisens användning av teleavlyssning och teleövervakning har under de senaste åren hållits på ungefär samma nivå. Ett undantag utgör den tekniska avlyssningen vars användning har minskat, av de skäl som nämns bl.a. i samband med ovanstående statistik. Det har i olika sammanhang framhållits att den utjämnade användningen av teletvångsmedel eventuellt inte beror på att behovet minskat. Det är närmast fråga om att polisens nuvarande resurser inte räcker för någon betydande ökning av verksamheten. Ett exempel på detta förefaller den minskade användningen av teknisk avlyssning.

Inom tullväsendet ökar däremot användningen av teleavlyssning och teleövervakning fortfarande. Tullens andel av samtliga teletvångsmedel är (beroende på vilket nyckeltal som används) i genomsnitt ca 15 %. Det förefaller som om en förklaring till den ökade teleavlyssningen är att det för några år sedan blev tillåtet att använda teleavlyssning vid undersökning av de grovsta formerna av ekobrott. Inom tullen har grova skattebedrägerier blivit den vanligaste orsaken till teleavlyssning. Också inom polisen används teleavlyssning allt oftare vid undersökning av också andra brott än grova narkotikabrott, som likväl utgör närmare 2/3 av samtliga fall. Särdragen i de brott som tullens undersöker förklarar visserligen olikheterna i detta avseende.

Tullstyrelsen uppger att tyngdpunkten i övervakningen förskjuts till tulldistrikten och att de regionala SALPA-

övervakarna kommer att granska alla 2008 års SALPA-handlingar. Enligt vad Tullstyrelsen uppger kan dennes årliga genomgång av samtliga handlingar sannolikt att bli alltför ytlig, med beaktande av den ökade användningen av teletvångsmedel.

Med tanke på rättssäkerheten är det särskilt viktigt att de som varit föremål för tvångsmedel underrättas i efterhand. Eftersom användningen av tvångsmedlen är hemlig får de sålunda åtminstone vissa möjligheter att i efterhand reagera på myndigheternas förfarande. Enligt BJO Ilkka Rautios åsikt borde domstolarna tillåta avvikelse från underrättelseskyldigheten endast av vägande skäl och i nödvändig utsträckning (se närmare JO:s berättelse 2004 s. 79). Eftersom också IM och Tullstyrelsen uppmärksammat saken har praxis därefter ändrats i rätt riktning. För tullens vidkommande är förseningarna visserligen fortfarande alltför många och situationen måste ovillkorligen förbättras. Tullstyrelsen har uppgett att den utreder saken.

Det kan noteras att polisens yrkanden om teletvångsmedel har förkastats i klart större utsträckning än tidigare. Detta visar inte i sig att polisen har handlat klandervärt. Det kan vara fråga om effekten av HD:s avgörande 2007:7. Avgörandet och dess motivering har eventuellt fått domstolarna att undersöka yrkandena noggrannare än hittills. I avgörandet understryks att domstolen måste värna om deras rättssäkerhet som är föremål för tvångsmedel. Det är emellertid alltför tidigt att dra några noggrannare slutsatser och det skulle också kräva närmare studier av motiveringarna till avslagen. Avsikten är sålunda att BJO åtminstone till vissa delar ska utreda på vilka grunder domstolarna under de senaste åren har avslagit yrkanden om teletvångsmedel.

3.3.9 AVSLUTNINGSVIS

Varken i 2007 års berättelser om teletvångsmedel eller annars har det framkommit några särskilt oroväckande tendenser när det gäller användningen eller övervakningen av teletvångsmedlen. Verksamheten kan emellertid ytterligare förbättras i många avseenden, såsom framgår av de ovan relaterade exemplen. Vissa enskilda fall som framkommit i samband med

inspektionerna och nämnts i berättelserna föranleder fortsatta utredningar från BJO:s sida.

En grundläggande förutsättning är givetvis att lagstiftningen är tillräckligt tydlig. Både BJO och t.ex. lagutskottet har emellertid under de senaste åren i flera repliker varit tvungna att framhålla behovet av en totalrevidering framförallt av lagstiftningen om hemliga tvångsmedel (se t.ex. JO:s berättelse 2005 s. 92). Det är allmänt känt att lagstiftningen som reglerar dessa tvångsmedel, på grund av de senaste årens partiella reformer och ökade befogenheter, har blivit en svåröverskådlig och svårhanterlig helhet.

JM och IM tillsatte våren 2007 en kommission för beredning av en totalrevidering av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. En av kommissionens huvuduppgifter är att göra en övergripande bedömning av förutsättningarna för hemliga tvångsmedel och av rättsskyddssystemen. Avsikten är att kommissionen ska få sitt arbete klart hösten 2008. Uppgiften kommer inte att vara lätt.

Intressant är också Rättspolitiska forskningsinstitutets undersökning om rättsskyddssystemet i samband med teletvångsmedlen och i synnerhet tingsrätternas tillstånds-förfarande. Undersökningen väntas bli klar under år 2008.

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

3.4.1 TÄCKOPERATIONER

Täckoperationer innebär att information fortgående eller upprepade gånger genom infiltration inhämtas om en person eller grupp eller dess verksamhet. För att förhindra att en täckoperation avslöjas används vilsele-

dande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar. Dessutom framställs och används falska dokument. Infiltratören kan t.ex. ges en falsk identitet. Syftet är att infiltratören under täckmantel ska komma så nära föremålet för täckoperationen som möjligt och på detta sätt skaffa information som det inte skulle vara möjligt att få genom sedvanlig polisverksamhet.

Polisen har rätt att använda täckoperationer om detta är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda vissa allvarliga brott (i stort sett desamma som vid 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 (CKP) 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 sådan bevisprovokation möjligt att använda vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar eller falska dokument, när det är nödvändigt för att förhindra att en bevisprovokation avslöjas. Visserligen har (i skrivande stund, dvs. i mars 2008) inte givits någon förordning som i praktiken skulle möjliggöra sådant skydd.

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 olag-

ligt innehas eller utbjuds till försäljning, eller för att återfå vinningen av ett sådant brott. Beslut om bevisprovokation genom köp fattas av chefen för CKP, chefen för skyddspolisen eller chefen för häradets polisinsättningar eller av ett polisbefäl 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 används bevisprovokation genom köp endast av specialutbildade polismän vid ett fåtal 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 använda denna metod också för att förhindra avslöjande av bevisprovokation genom köp, observation, teknisk observation och användning av informationskällor. Denna utvidgning var åtminstone i princip synnerligen betydelsefull.

Metoden att använda förtäckt information har inte begränsats enbart till brott av en viss allvarlighetsgrad. Förutom om enskilda situationer kan det vara fråga om verksamhet som pågår en längre tid. För att den hemliga polisverksamheten ska kunna skyddas effektivt kan det nämligen förutsättas att skyddet är synnerligen långsiktigt och oberoende av enskilda polisoperationer (s.k. administrativt skydd). I de enklaste fallen kan det vara fråga om att temporärt ändra registeruppgifterna för motorfordon som polisen använder i spaningsuppdrag. Som exempel på mera långtgående arrangemang kan man nämna bildande av täckbolag.

Det är chefen för den polisenhet som föreskrivs genom förordning av inrikesministeriet (IM) som ska besluta om framställning och användning av falska dokument

och registeranteckningar. I skrivande stund har någon sådan förordning inte getts och man vet sålunda inte ännu hur beslutssystemet kommer att utformas. Besluten om den egentliga 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 om användningen således synnerligen decentraliserat.

3.4.4 ÖVERVAKNING

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

IM har utfärdat en förordning om ordnande och övervakning av täckoperationer samt bevisprovokation genom köp (499/2001). En revidering av förordningen har beretts i flera år. Förordningen torde utvidgas till att omfatta också polisens övriga metoder för hemlig informationshämtning, bl.a. åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas enligt polislagens 33 a § och även användandet av informatörer. Det finns nämligen ett klart behov att styra och övervaka användandet av informatörer. I samband med revideringen av förordningen omprövas dessutom den av IM tillsatta styrgruppens sammansättning och uppgifter. Gruppen har redan utökats med en medlem som inte hör till polisen, dvs. med en representant för Riksåklagarämbetet.

Både teletvångsmedel och täckoperationer och – genom de ändringar som gjordes i polislagen 2005 – även bevisprovokation genom köp och sådana åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas som avses i polislagens 33 a §, har gjort till objekt i den laglighetskontroll som JO utför på eget initiativ. BJÖ *Jukka Lindstedt* svarade under verksamhetsåret för övervakningen av dessa befogenheter. Äldre JO-sekreterare *Juha Haapamäki* var ansvarig föredragande.

Uppgifter om övervakningen

De första besluten om täckoperationer fattades år 2002. Det året fattades endast några sådana beslut och de misstänkta som åtgärderna riktades mot var färre än tio. Åren 2003 och 2004 fattades en aning fler beslut om täckoperationer, men det var fortfarande fråga om färre än 20 beslut och täckoperationer riktades mot ca 30 misstänkta personer. De följande åren minskade antalet beslut om täckoperationer och antalet misstänkta som var föremål för täckoperationerna så att år 2007 fattades ett tiotal sådana beslut gällande ett tjugotal personer. I de flesta fallen användes täckoperationer för avslöjande och utredning av grova narkotikabrott, men också för utredning av andra grova brott.

År 2002 fattades drygt 10 beslut om bevisprovokation genom köp, gällande färre än 20 misstänkta. De följande åren minskade både antalet beslut om bevisprovokation genom köp och antalet misstänkta som åtgärderna avsåg. Under år 2007 fattades färre än 10 beslut om bevisprovokation genom köp. Besluten gällde färre än 10 misstänkta. Bevisprovokation genom köp användes huvudsakligen för avslöjande och utredning av grova narkotikabrott.

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

Sådana åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas som avses i polislagens 33 a § har inte ännu kunnat användas. I skrivande stund bereds vid IM en förordning och andra föreskrifter om tillämpning av polislagens 33 a §, som trädde i kraft redan sommaren 2005.

I samband med inspektionen av IM:s polisavdelning i februari 2008 diskuterade BJO Lindstedt och polisens högsta ledning frågor som gällde täckoperationer och bevisprovokation genom köp samt övervakningen av dessa metoder. Samma frågor behandlades också i samband med BJO:s inspektion hos CKP i maj 2007. JO-kansliets föredragande besökte under år 2007 CKP tre gånger för att diskutera bl.a. problem gällande täckoperationer samt för att undersöka handlingar enligt stickprovsmetoden. De uppmärksammas felaktigt beslutsförfarande i anslutning till ett fall av bevisprovokation genom köp. Förfarandet rättades därefter. Tillsammans med representanter för Riksåklagarämbetet diskuterades användningen och tillsynen av dessa metoder.

Under den tid som lagstiftningen om täckoperationer och bevisprovokation genom köp varit i kraft har det inte inkommit klagomål över dessa metoder. En bidragande orsak torde vara att användningen av metoderna inte har avslöjats.

I februari 2008 rapporterade massmedierna att förundersökning inletts mot några polismän vid CKP och polisinspektionen i Vanda härad. Brottsmisstankarna gällde tjänstebrott i anslutning till bevisprovokationer och/eller täckoperationer. I detta skede kan ärendet inte behandlas närmare eftersom uppgifterna om förundersökningen är sekretessbelagda.

3.4.5 BEDÖMNING

Med avseende på de grundläggande 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. Särskilt i samband med bevisprovokation genom köp ligger det en risk i att polisen genom sina åtgärder förmår en person att begå ett brott som han annars inte skulle ha begått. Enligt grundlagsutskottets åsikt måste domstolen förvissa sig om att användningen av sådana metoder inte äventyrar en rättvis rättegång (GrUU 5/1999 rd). I praktiken kan övervakningen

omöjliggöras redan av den anledningen att domstolen eller den misstänkte inte får reda på att sådana metoder har använts.

Polisen har såväl med tanke på metodernas effektivitet som för att garantera de polismäns säkerhet som deltar i verksamheten fäst särskild vikt vid att verksamheten hålls hemlig. Detta finns det i och för sig ingenting att anmärka mot. Hittills har de som varit föremål för täckoperationer och bevisprovokationer genom köp uppenbarligen inte fått reda på att dessa metoder använts och inte heller har sådana uppgifter läckt ut i offentligheten. Polisen ska 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 inte har en sådan betydelse att användningen av dessa metoder måste avslöjas, ger systemet lätt upphov till misstankar om missbruk av prövningsrätten. Det måste alltid finnas juridiskt hållbara grunder för att hemlighålla täckoperationer och bevisprovokationer genom köp.

Europadomstolen för mänskliga rättigheter behandlade en fråga av denna typ i fallet *V. v. Finland* (24.4.2007). Europadomstolen ansåg att polisen genom att hemlighålla viktiga fakta hade berövat den åtalade möjligheten att bevisa sitt påstående om att polisen anstiftat honom att begå brott. Det sekretessbelagda materialet gällde fakta som var synnerligen relevanta för påståendet. Inte heller domstolen hade haft tillgång till tillräckliga fakta för bedömning av det sekretessbelagda materialets betydelse för den åtalades försvar. Europadomstolen konstaterade att förfarandet stred mot kravet på en rättvis rättegång.

Tigigare hade högsta domstolen i samma ärende ansett att två polismän gjort sig skyldiga till brott mot tjänsteplikt då de hade uppmanat en person att beställa narkotika av den åtalade, vilket ansågs vara ett förbudet förfarande. Eftersom polismännen hade förhindrat försäljningen av narkotikan hade de emellertid inte gjort sig skyldiga till anstiftan till grovt narkotikabrott (HD 2000:112). Detta fall inträffade innan bestämmelserna om bevisprovokation genom köp hade trätt i kraft.

Täckoperationer kan också påverka det allmänna förtroendet för tjänsteverksamheten. Befogenheterna att genomföra täckoperationer kan anses innebära att polisen ges rätt att utan tjänsteansvar handla i strid med vissa straffrättsliga förbud (GrUU 5/1999). Detta är anmärkningsvärt bl.a. med tanke på den grundlagsenliga principen att tjänsteverksamheten är lagbunden. Det är tänkbart att en provokatör, infiltratör eller t.ex. en polisman som manipulerar en informatör, på grund av sitt förfarande blir bedömd som en medgärningsman, anstiftare eller medhjälpare till brott. Från denna synpunkt är narkotikabrotten särskilt problematiska, eftersom området för straffbart beteende enligt brottsrekvisiten är synnerligen omfattande. Det kan emellertid konstateras att planerna på att utfärda bestämmelser om att polismän som deltar i täckoperationer ges rätt att begå brott inte har framskridit (se JO:s berättelse för år 2005, s. 121).

Ett grundläggande problem utgörs av att bestämmelserna om dessa metoder ger stort rum för tolkning. Detta är problematiskt både för dem som tillämpar lagarna i praktiken och för dem som övervakar verksamheten. Ytterligare en svårighet är att polislagens förarbeten, den juridiska litteraturen och de relevanta rättsfallen är knapphändiga. Saken har inte heller i större utsträckning diskuterats av sakkunniga eller i offentligheten, vilket beror på sekretessbeläggningen av metoderna. 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 endast en kort tids erfarenheter av lagens tillämpning. Beredningen av en totalreform av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen kommer att ta flera år i anspråk. Situationen är sålunda tills vidare otillfredsställande reglerad. Samtliga problem kan givetvis inte elimineras genom lagstiftning.

I och med den ändring av polislagen som trädde i kraft år 2005 accentuerades de grundläggande gränsdragningsproblemen ytterligare. Var skall man t.ex. dra gränsen mellan en bevisprovokation genom köp och en täckoperation? Omfattar en bevisprovokation genom köp endast själva åtgärden, dvs. köpet eller köpanbudet, eller innefattar den också inhämtande av information? En allmänare redogörelse för de tolkningsprob-

lem som gäller täckoperationer och bevisprovokation genom köp ges i JO:s berättelse för år 2005, s. 97.

En annan aktuell fråga gäller avgränsningen av täckoperationer i förhållande till sådan "observation under täckmantel" som avses i polislagens 33 a § (angående tolkningsproblemen, se JO:s berättelse för år 2005, s. 97). På grund av de problem som sammanhänger med bestämmelsen har den inte kunnat tillämpas, trots att lagen trädde i kraft redan i juli 2005. Det är uppenbarligen svårt att utarbeta förordningar och föreskrifter om saken och man kan fråga sig om de praktiska problemen i anslutning till tillämpningen i tillräcklig utsträckning beaktades då lagen stiftades.

Övervakningsstrukturerna när det gäller täckoperationer och bevisprovokation genom köp är inte lika långt utvecklade som när det gäller teletvångsmedel. Eftersom bestämmelserna sålunda är relativt tolkningsbara är det skäl att styrgruppen för täckoperationer och bevisprovokation, liksom också den högsta polisledningen, förtydligar sin roll när det gäller tillsynen och styrningen av dessa arbetsmetoder. Aktörerna kan inte själva tillåtas dra upp alla riktlinjer för verksamheten utan den högsta ledningen är skyldig att vid behov ta ställning till tolkningarna. För att verksamheten ska kunna styras effektivt förutsätts det naturligtvis information om vad verksamheten och problemen i praktiken innebär.

Den högsta ledningen borde, vid sidan av CKP själv, regelbundet inspektera själva verksamheten för att få en tillräckligt konkret och heltäckande bild av den. Utan en mångsidig granskning av de skriftliga handlingarna om verksamheten kan man inte bilda sig en tillräckligt noggrann uppfattning om saken. Enbart en genomgång av besluten om täckoperationer och bevisprovokationer avslöjar inte nödvändigtvis eventuella problem. Det är å andra sidan synnerligen arbetsdrygt att gå igenom all rapportering i en enda täckoperation.

I samband med att två föredragande från JO-kansliet studerade polisrapporterna i ett enda, inte särskilt omfattande fall kunde det konstateras att en och en halv arbetsdag inte räckte för att gå igenom hela materialet. JO ska i fortsättningen bedöma i vilken utsträckning det lönar sig att offra tid på i och för sig givande granskningar av skriftligt material. Den högsta ledningen har åtminstone i någon form börjat ins-

pektera verksamheten, men man kan fråga sig om den gör det i tillräcklig omfattning. JO följer situationen.

JO-kansliets inspektioner visar i och för sig att dokumenteringen av verksamheten är relativt noggrann. I fråga om t.ex. beslutsdokumentationen har det visserligen konstaterats att det finns anledning att utveckla den innehållsmässigt, med tanke på bl.a. övervakningen.

Internationaliseringen av täckoperationerna medför nya utmaningar när det gäller övervakningen av verksamheten. Den gränsöverskridande polisverksamheten är naturligtvis inte oövervakad, utan de som kommer till Finland för att delta i andra staters täckoperationer måste få tillstånd av våra myndigheter och iaktta 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.

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 särdragen som sammanhänger med verksamhetens hemliga karaktär. Sekretessbeläggningen av polisens tekniska och taktiska metoder begränsar, i en betydligt större utsträckning än när det gäller teletvångsmedel, möjligheterna att offentliggöra omständigheter som framkommit i samband med laglighetskontrollen.

Övervakningen löser inte alla de problem som hör samman med lagstiftningen eller själva verksamheten. Det är fråga om en verksamhetstyp där de deltagande polismännens mångsidiga kompetens och goda omdömesförmåga spelar en ytterst viktig roll.

JO:s laglighetskontroll har karaktären av efterhandsövervakning och den är också i bästa fall relativt generell. På senaste tid har man kunnat iaktta en tendens att ordna övervakningen av polisens nya befogenheter genom att föreskriva om rapportering till JO.

JO har emellertid ingen nära insyn i själva verksamheten och kan inte börja styra myndigheterna eller i andra avseenden spela en central roll genom att för verksamheten ställa upp gränser för att avhjälpa brister i lagstiftningen. De berättelser och rapporter som överlämnas till JO utgör sålunda ingen patentiösning på rättssäkerhetsproblemen. Dessutom kan det konstateras att den ökande rapporteringen förutsätter en arbetsinsats som kräver resurser från JO-kansliets övriga verksamhet.

Huvudvikten ligger på polisbefälets normala dagliga arbete och polisens egna interna övervakning. JO:s laglighetskontroll utgör endast ett komplement i detta avseende. JO kan inte garantera verksamhetens laglighet, utan polisen måste själv se till att verksamheten på alla nivåer hålls inom lagens gränser.

4. Laglighetsövervakningen enligt sakområden

4.1 DOMSTOLARNA OCH JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

I detta avsnitt behandlas ärenden som gäller domstolarna, justitieministeriet (JM) och justitieförvaltningen. Klagomål som gäller t.ex. sådana skatteärenden som behandlas vid förvaltningsdomstolarna eller sådana utökningsärenden som behandlas vid tingsrätterna hänförs däremot till sakområdet för beskattning eller utökning. Ärenden som gäller försäkringsdomstolen statistikförs å sin sida som socialförsäkringsärenden eller som arbetskrafts- och utkomstskyddsärenden. En del av de ärenden som gäller domstolarna statistikförs dessutom inom JM:s förvaltningsområde. Detta betyder att antalet klagomål som gäller domstolarna är betydligt större än vad som framgår av statistiken.

Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde av BJO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande för sakområdet var JO-sekreterare *Pasi Pölönen*.

4.1.1 LAGSTIFTNINGSREFORMER

Inom domstolssektorn var totalreformen av regleringen om rättegångens offentlighet den mest betydande lagstiftningsreformen under verksamhetsåret. Lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007; RP 13/2006) och lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (371/2007; RP 12/2006) trädde i kraft 1.10.2007. Dessa lagar ersatte lagen om offentlighet vid rättegång från år 1984.

Under verksamhetsåret ändrades också rättegångsbalken (12 kap. 4 a §) och förvaltningsprocesslagen (19 a §) så att domstolen nu för tiden på tjänstens vägnar kan förordna en intressebevakare för rättegån-

gen också i det fall där parten redan har en intressebevakare men denne t.ex. på grund av jäv inte kan företräda sin huvudman i ärendet.

Utlåtanden

JO:s kansli fick under verksamhetsåret ta emot ett stort antal förfrågningar där JO ombads ge utlåtanden eller bli hörd i ärenden som gällde domstolarna eller justitieförvaltningen. Under verksamhetsåret gavs sammanlagt åtta utlåtanden.

BJO gav 27.8.2007 ett utlåtande (1252/5/07*) angående betänkandet av arbetsgruppen för strafforder och ordningsbot (JM:s arbetsgruppsbetänkanden 2007:3). BJO motsatte sig det lagförslag som skulle innebära att den straffrättsliga domsmakten i över 200 000 brottmål per år överförs till polisen, tullens och gränsbevakningsväsendet.

Enligt BJO:s uppfattning var lagförslaget behäftat med allvarliga problem när det gällde den misstänktes rättsskydd, de grundläggande straffrättsliga principerna och den grundlagsenliga utövningen av domsmakt. För närvarande kan tillsynstjänstemännen förelägga ordningsböter på högst 115 euro för noggrant specificerade lindriga förseelser. I och med lagförslaget skulle polisens, tullens och gränsbevakningsväsendets självständiga domsmakt komma att omfatta alla straffbestämmelser där det föreskrivna maximistraffet är sex månader fängelse. En del av dessa straffbestämmelser är juridiskt sett komplicerade. Även om domsmakten i enlighet med lagförslaget skulle begränsas till bötesstraff på högst 20 dagsböter, kan den föreslagna behörigheten omfatta bötesstraff som uppgår till tusentals euro eller i ytterlighetsfall till tiotusentals euro.

Det föreslagna förfarandet skulle kräva samtycke av den misstänkte. BJO underströk emellertid att den misstänktes samtycke har en mycket begränsad betydelse som garanti för att böterna är lagenliga. Den misstänkte – som vanligtvis är en lekman – känner till händelseförloppet i det aktuella fallet, men har i allmänhet inte förutsättningar att bedöma de juridiska frågor som hör samman med brottet och utdömandet av straff. Därför kan den misstänkte ge sitt samtycke till förfarandet trots att böterna i juridiskt avseende skulle sakna grund eller vara oriktiga.

BJO gav 9.3.2007 ett utlåtande (398/5/07*) angående rättsmedelsarbetsgruppens betänkande Rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång (JM:s arbetsgruppsbetänkanden 2006:21). BJO betraktade de föreslagna nya rättsmedlen (gottgörelsenämnd, dröjsmålsklagan och lindring av administrativa ekonomiska sanktioner) som befogade och ändamålsenliga rättsmedel mot dröjsmål vid rättegången. Genom de medel som föreslagits av arbetsgruppen är det emellertid inte möjligt att korrigera de strukturella problem som hör samman med rättegångsförfarandet eller de problem som orsakas av otillräckliga resurser.

BJO gav 28.9.2007 ett utlåtande (2584/5/07*) angående betänkandet av den arbetsgrupp som haft till uppdrag att överväga en realisering av domaransvaret (JM:s arbetsgruppsbetänkanden 2007:8). 31.7.2007 ett utlåtande (1524/5/07*) angående JM:s arbetsgruppsbetänkande 2007:2 som gäller förkortning av rättegångens helhetslängd och 15.6.2007 ett utlåtande (1678/5/07*) angående JM:s arbetsgruppsbetänkande 2007:4 som gäller behoven att ändra rätts-hjälpslagstiftningen.

Vid JM pågick också flera andra reformprojekt som hörde samman med rättegången. I februari 2007 tillsattes en arbetsgrupp för att planera hur nätverket av tingsrätter ska utvecklas. Arbetsgruppen gav sitt utlåtande i oktober. Arbetsgruppen fick till uppgift att utarbeta ett förslag till utveckling av tingsrättsnätverket så att det ska finnas 1–3 tingsrätter i varje landskap. Detta innebär en betydande minskning av tingsrätternas nuvarande antal.

Vid JM inleddes dessutom nya projekt i syfte att utveckla förvaltningsprocessen och utreda möjligheter-

na att införa ett system med rättelseyrkande som rättsmedel och besvärstillstånd vid hovrätterna. Därutöver tillsatte JM arbetsgrupper för att granska systemet med nämndemän, utveckla domstolspraktiken, förbättra domstolsbehandlingen av ärenden som gäller immateriella rättigheter samt utvärdera forumreglerna i tvistemål.

Vid tjänstemannaberedningen fortgick bl.a. projekten för att utveckla både behandlingen av summariska ärenden och behandlingen av omfattande ärenden samt projektet för att förkorta de totala behandlingstiderna vid rättegångar. Beredningen av de regeringspropositioner som gäller realisering av domaransvaret och revidering av rättshjälpslagstiftningen fortskred också. Dessutom pågick flera projekt som gällde internationell processrätt.

4.1.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Till JO:s uppgifter hör att övervaka att domstolarna och domarna följer lagen och fullföljer sina skyldigheter. Detta innebär framför allt att JO ska övervaka att den rätt till en rättvis rättegång som hör till vars och ens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter också tillgodoses 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 ärenden som är under behandling vid en domstol och inte heller ändra domstolens avgöranden. JO:s uppgift består endast i att ta ställning till frågan om rättsskiparen har handlat inom ramen för sin lagliga prövningsrätt. Om klaganden vill söka ändring i ett avgörande måste avgörandet överklagas i normal ordning, i allmänhet hos en högre rättsinstans.

Laglighetskontrollen av domstolarna är inriktad på de procedurmässiga rättsskyddsgarantierna. Inom laglighetskontrollen koncentrerar man sig framför allt på sådana områden som faller utanför tillämpningsområdet för andra rättsmedel. Som exempel kan nämnas domares uppträdande, bemötandet av klienter samt den rådgivning och handledning som tillhandahålls klienterna. Iakttagandet av offentlighetslagstiftningen har

också uppmärksammats i sammanhanget. Genom sina ställningstaganden strävar JO framför allt efter att främja en god domstolspraxis.

Under verksamhetsåret statistikfördes sammanlagt 241 avgöranden som gällde domstolsärenden (297 år 2006). Av dessa ärenden gällde 200 de allmänna domstolarna (270 året innan), 38 förvaltningsdomstolarna (26 året innan) och 3 specialdomstolarna (1 året innan). Under verksamhetsåret inkom 254 nya domstolsärenden, vilket motsvarar nivån för året innan (262).

Dessutom avgjordes 51 klagomål och övriga ärenden som hänfördes till JM:s förvaltningsområde (64 året innan). Största delen av dessa ärenden utgjordes av utlåtanden som berörde JM:s förvaltningsområde. Under verksamhetsåret gavs 8 sådana utlåtanden (7 året innan). Av klagomålen gällde 10 förfarandet vid rätts-hjälpsbyråerna. I klagomålen uppmärksammades också bl.a. procedurerna vid JM, vid konsumentklagonämnden, i valkretsarna, vid rättsregistercentralen och vid dataombudsmannens byrå. Under verksamhetsåret inleddes 54 nya ärenden som hänfördes till JM:s förvaltningsområde, dvs. ungefär lika många som året innan (52).

Åtgärdsavgörandena utgjorde, inklusive utlåtandena, ca 10 % av alla avgöranden inom detta sakområde.

JO får också varje år ta emot ett antal klagomål över domstolarnas långa behandlingstider. I ett fall ansåg BJO att behandlingstiden vid Kemi-Torneå tingsrätt hade varit alltför lång, då behandlingen av ett lagfarts-ärende hade tagit över ett och ett halvt år i anspråk. BJO konstaterade att ett ärende som på grund av sin art och omfattning är komplicerat borde överföras från notarien till tingsdomaren för avgörande (1485/4/06). Marknadsdomstolen hade å sin sida behandlat ett ärende som gällde offentlig upphandling i nästan två år. BJO ansåg att denna behandlingstid var beklagligt lång. Med beaktande av marknadsdomstolens arbets-situation och resurser vidtog BJO emellertid inte några åtgärder i ärendet (484/4/07).

Tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna för personer som tagits in för psykiatrisk sjukhusvård mot sin vilja kräver enligt

JO att dessa personer ska kunna få frihetsberövandets laglighet prövad vid en domstol. Dessutom krävs det att denna domstolskontroll ska ske i brådsnande ordning vid alla rättsinstanser. Enligt ett klagomål hade behandlingen av det besvärssärende som gällde lagligheten av klagandens frihetsberövande räckt sammanlagt 10,5 månader vid Helsingfors förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen. Med hänsyn till artikel 5.4 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, där det krävs att domstolen snabbt ska pröva lagligheten av ett frihetsberövande, och med beaktande av mentalvårdslagens krav på att ärendena ska behandlas i brådsnande ordning, ansåg JO att den sammanlagda behandlingstiden var alltför lång (1934/4/05*).

Då domstolen bestämmer att en häktad ska frigges kan den häktade enligt gällande praxis frigges direkt på domstolsorten eller förpassas till fängelset för att frigges där. BJO ansåg med tanke på vartdera fallet att bestämmelserna om frigivning av häktade är bristfälliga när det gäller tryggheten av den personliga friheten som garanteras i 7 § i grundlagen. BJO:s framställning till JM (1987/2/06*) behandlas i avsnittet gällande fängvården på s. 136.

Under verksamhetsåret förekom det fortfarande problem när det gällde bandningen av domstolens huvudförhandling. Vid Åbo tingsrätt saknade ljudupptagnin-garna i ett ärende en del av vittnesutsagorna, eftersom man istället för att påbörja bandningen hade stängt av ljudupptagningsanordningen (4211/4/06). Ett avgörande som gäller anordnande av muntlig förhandling vid förvaltningsdomstolen i samband med behandlingen av besvär i ett skatteförhöjningsärende (736/4/06*) refereras i avsnittet gällande beskattning på s. 243.

Lagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om huruvida domstolen ska underrätta en svarande som inte varit närvarande vid domstolsförhandlingen om att denne har meddelats besöksförbud innan den frist som fastställts för missnöjesanmälan har löpt ut. Bestämmelserna ger vid handen att man uppenbarligen inte har avsett att denna tidsfrist ska tillämpas i ären-den som gäller besöksförbud. Med anledning av de rättsskydds krav som föreskrivs i 21 § i grundlagen skulle det emellertid finnas skäl att förtydliga lagens bestämmelser om behandlingen av dylika ärenden

som påverkar individens rättsliga ställning. BJO sände sitt svar i ärendet till JM för kännedom och för bedömning av om ärendet eventuellt föranleder lagstiftningsåtgärder (2297/4/07).

JM:s justitieförvaltningsavdelning meddelade 16.10.2007 att BJO:s avgörande hade delgetts den kommission som fått till uppdrag att utreda behovet av ett besvärstillståndssystem vid hovrätten samt granska de övriga bestämmelserna om ändringssökande från tingsrätten till hovrätten. Efter att kommissionen gett sitt utlåtande blir det i samband med beredningen av lagstiftningen om ändringssökandet hos hovrätten aktuellt att överväga behovet av en precisering av 25 kap. 4 § i rättegångsbalken.

Under verksamhetsåret anfördes fortsättningsvis klagomål som gällde offentligheten vid rättegångar samt handlingars offentlighet. En sekreterare vid Helsingfors valkrets hade handlat i strid med 13 § i offentlighetslagen då sekreteraren hade krävt att en person som per telefon anonymt hade bett att få ta del av offentliga handlingar skulle uppge sitt namn för att informationen skulle lämnas ut (555/4/07*). I ett annat fall hade Grankulla stads valnämnd förbjudit fotografering på ett röstningsställe (1107/2/07* s. 261).

Klagomål anfördes också över rättsskipningens objektivitet, domares jäv och uppträdande samt över bemötandet av klienter. I ett fall gav BJO en stämningsman en anmärkning med anledning av att denne uppträtt osakligt (852/4/07*). I det avsnitt som gäller jord- och skogsbruk, på s. 254, behandlas ett ärende som gäller en tingsdomares och en jordrättsingenjörs uppträdande (3105/4/05).

Domarens arbete kräver accentuerad noggrannhet. Uleåborgs tingsrätt hade handlat felaktigt i ett ärende där målsäganden inte hade kallats till huvudförhandlingen i ett brottmål trots att denne hade yrkanden i målet och inte representerades av åklagaren (977/4/07*). I ett annat fall hade Tusby tingsrätt felaktigt tagit ett ärende som gällde besöksförbud till prövning utan att försäkra sig om domstolens territoriella behörighet (1745/4/06). Domstolsförfarandet i teletvångsmedelsärenden behandlas särskilt i avsnitt 3.

Under verksamhetsåret behandlades också ärenden som gällde tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna vid domstolarna och inom justitieförvaltningen. I ett ärende som gällde kvarstad aktualiserades bl.a. val och byte av handläggningsspråk (354/4/06* s. 238) och i ett annat ärende uppmärksammades avsaknaden av samiskspråkiga blanketter för meddelanden om straffanspråk (3905/2/07* s. 237).

BJO vidtog åtgärder i ett ärende där ett offentligt rättsbiträde vid Åbo rättshjälpsbyrå hade försummat att övervaka tidsfristen för misshandelsanmälan (registrering av fatalier) i ett ärende som gällde förordnande av en vårdnadshavare vid sidan om föräldrarna (811/4/07*). I ett annat ärende som föranledde åtgärder fastslog BJO att Tammerforsregionens rättshjälpsbyrå borde ha besvarat partens brev (3844/4/05*).

4.1.3 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret inspekterade BJO Tusby tingsrätt och Helsingfors tingsrätt. Vid dessa inspektioner låg tyngdpunkten vid bruket av teletvångsmedel. Dessutom utförde BJO en inspektion vid Tavastehus tingsrätt och Tavastehus förvaltningsdomstol.

4.1.4 AVGÖRANDEN

En tingsdomare hade försummat att arkivera handlingar

BJO gav en tingsdomare vid Helsingfors tingsrätt en anmärkning för att denne hade handlat i strid med arkivlagen och tingsrättens arkivstadga. Tingsdomarens förfarande stred mot den offentlighetsprincip som baserar sig på grundlagen samt den rätt till information och insyn som föreskrivs i offentlighetslagen. Tingsdomaren hade återsänt alla handlingar som hörde samman med ett tvistemål till kändanden efter att denne hade återtagit sin talan. Vid tingsrätten arkiverades endast beslutet om att målet avskrivits samt tingsdomarens tidigare beslut om att rättegångsmaterialet var sekretessbelagt.

Saken avslöjades 22.10.2006 i Helsingin Sanomats söndagsdebattartikel "Nokiaa ympärii vaikenemisen muuri", där det framgick att tidningens journalist inte hade fått den begärda stämningsansökan, eftersom tingsrätten inte längre hade handlingarna i sin besittning. I artikeln frågade man sig hur det kom sig att tingsrätten i strid med sin arkivstadga inte hade arkiverat handlingarna. BJO beslutade undersöka ärendet på eget initiativ.

Enligt 5 § i offentlighetslagen är en handling som har inkommit till domstolen eller till en annan myndighet för behandling av ett visst ärende en myndighetshandling. I det aktuella tvistemålet blev stämningsansökan således en myndighetshandling då den inkom till tingsrättens kansli. I och med detta inleddes ärendet vid domstolen och samtidigt blev stämningsansökan enligt 7 § i offentlighetslagen i princip offentlig.

Domstolen är skyldig att förvara handlingarna på det sätt som föreskrivs i arkivlagens bestämmelser och i arkivbildningsplanen. En närmare redogörelse för dessa bestämmelser ingår i BJO:s beslut. I detta fall var stämningsansökan och de handlingar som kompletterade stämningsansökan sådana handlingar som enligt tingsrättens arkivbildningsplan skulle förvaras varaktigt. De borde således ha arkiverats vid tingsrätten.

Syftet med arkivväsendet är bl.a. att trygga rätten till information, dataskyddet och forskningens intressen. Arkiveringen av myndigheternas handlingar främjar dessutom tillgodosendandet av offentlighetsprincipen och tryggar därmed individens rättigheter i förhållande till det allmänna. I detta avseende är det fråga om att främja individens rättssäkerhet. Offentligheten främjar också rättsskipningens objektivitet, den demokratiska kontrollen av den offentliga maktutövningen och därmed i ett vidare perspektiv också förtroendet för rättsväsendet och myndighetsverksamheten. I och med att rättsskipningen är offentlig kan man också övervaka att individerna behandlas jämligt.

BJO godtog inte tingsdomarens uppfattning om att det inte fanns något juridiskt behov av att förvara handlingarna i och med att stämningsansökan hade återkallats innan den delgavs svaranden. En myndighetshandling som ska arkiveras med stöd av 5 § 2 mom. i offentlighetslagen kan inte disponeras av parten på

ett sådant sätt att den kunde återsändas till avsändaren. Saken påverkas inte av hur ärendets behandling fortskrider och avslutas vid myndigheten. Det är också irrelevant om ärendet blir avgjort genom ett lagakraftvunnet beslut eller inte. Myndigheten får inte lämna ut en arkiverad handling eller en handling som ska arkiveras på ett sådant sätt att myndigheten oåterkalleligen avhänder sig handlingen.

Eftersom handlingarna hade återsänts till käranden, kunde de intressen som offentlighetsföreskrifterna är avsedda att trygga inte tillgodoses. Med stöd av den allmänna rätten till information och de därmed förknippade fullföljdsmöjligheterna var det *de facto* omöjligt att kontrollera huruvida tingsdomarens sekretessbeslut var juridiskt korrekt. De var inte heller möjligt att kontrollera saken inom den allmänna laglighetsövervakningen. Tingsdomaren hade helt och hållet förbisett offentlighetslagen och vid beslutsfattandet försummat att ta hänsyn till den rätt till information som föreskrivs i 17 § i offentlighetslagen.

BJO ansåg att tingsdomarens lagstridiga förfarande ur principiell synvinkel var allvarligt.

Med stöd av lagen om offentlighet vid rättegång, som var gällande vid den aktuella tidpunkten, var tingsdomaren inte heller behörig att vid domstolens kansli fatta beslut om att rättegångsmaterialet skulle sekretessbeläggas. Ett dylikt beslut kunde endast ha fattats vid tingsrättens muntliga sammanträde, om ett sådant skulle ha ordnats.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 24.10.2007, dnr 4111/2/06*, föredragande Pasi Pölönen

En tingsdomare godkände missnöjesanmälan över ett beslut som vunnit laga kraft

BJO gav tingsdomaren vid Kotka tingsrätt en anmärkning för brott mot tjänsteplikten, eftersom domaren hade godkänt en missnöjesanmälan över ett beslut som redan hade vunnit laga kraft. Domaren hade dessutom sett till att en anteckning om att skilsmässan vunnit laga kraft hade avlägsnats ur befolkningsdatasystemet.

Tingsrätten hade dömt till äktenskapsskillnad mellan klaganden och dennes maka. Eftersom missnöje över beslutet inte hade anmälts inom utsatt tid vann beslutet laga kraft och tingsrätten underrättade magistraten om äktenskapsskillnaden. Klagandens förra maka hade emellertid efter att tidsfristen redan gått ut anmält missnöje med avgörandet och tingsdomaren hade godkänt denna missnöjesanmälan. Enligt en anteckning i beslutet om äktenskapsskillnad var orsaken till godkännandet av den försenade missnöjesanmälan att klagandens förra maka inte hade underrättats om avgörandet på förhand. Efter att missnöjesanmälan hade godkänts bad tingsrätten magistraten utplåna anteckningen om äktenskapsskillnaden ur befolkningsdatasystemet. Klagandens maka hade senare meddelat tingsrätten att hon trots allt inte skulle överklaga beslutet hos hovrätten. Tingsdomaren antecknade då att beslutet om äktenskapsskillnaden hade vunnit laga kraft och gjorde en ny anmälan om äktenskapsskillnaden till befolkningsregistret.

Maken som hade ansökt om äktenskapsskillnad framhöll i sitt klagomål till JO att hans rättssäkerhet hade kränkts eftersom han under en längre tid haft en felaktig uppfattning om hur processen framskred.

BJO betonade att tidpunkten för missnöjesanmälan i det aktuella fallet varken var oklar eller lämnade utrymme för tolkning, utan att anmälan obestriddligen hade gjorts efter den föreskrivna tidsfristen. Missnöjesanmälan borde således inte ha godkänts. Eftersom missnöjesanmälan hade inkommit för sent hade tingsrättens beslut vunnit laga kraft. I ett sådant beslut kan ändring sökas endast genom extraordinära rättsmedel. Då tingsdomaren godkände den försenade missnöjesanmälan hade domaren i själva verket fattat beslut om återställande av försuttna fatalietid, vilket endast hör till högsta domstolens behörighet.

BJO ansåg att tingsdomarens lagstridiga förfarande ur principiell synvinkel var allvarligt. Det faktum att domstolarnas rättsskipningsavgöranden står fast och att man kan ingripa i dem endast på grunder och under former som regleras i lag utgör en av hörnstenarna för ett fungerande och tillförlitligt rättssystem. Tingsdomarens förfarande var således ett slag mot själva kärnan i rättsskipningen. Enligt BJO var förfarandet ägnat att undergräva förtroendet för rättsväsendet.

BJO bedömde emellertid att det inte fanns anledning att väcka åtal mot tingsdomaren. En förmildrande omständighet var att det med beaktande av ett tidigare HD-avgörande eventuellt hade funnits orsak att också i detta fall återställa den försuttna fatalietiden. BJO tog dessutom hänsyn till att tingsdomarens förfarande inte hade medfört några rättsförluster eller andra olägenheter än att klaganden hade lämnats i ovisshet om huruvida tingsrättens beslut var slutgiltigt.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 30.11.2007,
dnr 552/4/06*, föredragande Terhi Arjola-Sarja

Justitieförvaltningens avgiftsbelagda telefonservice

BJO gav JM en anmärkning för att ministeriet hade dröjt med att ordna telefonservicen inom sitt förvaltningsområde på ett sådant sätt som överensstämmer med kravet på avgiftsfri rådgivning. Detta krav hör till sådan god förvaltning som föreskrivs i grundlagen och kravet formuleras dessutom uttryckligen i förvaltningslagen. Kravet åsidosattes i och med att kunderna debiterades en högre avgift än den normala samsalsavgiften för telefonservicen.

Innebörden av den rådgivning som hör till grunderna för god förvaltning

I förvaltningslagens förarbeten (RP 72/2002 rd) konstateras det att sådan rådgivning som gäller skötseln av ett förvaltningsärende kan omfatta både rådgivning i rättsliga frågor och annan informativ rådgivning. Det kan t.ex. vara fråga om upplysningar om vem som sköter ärendet och när den personen är på plats eller hur lång tid behandlingen av ärendet kommer att ta. Rådgivningsskyldigheten hör samman med en allmän skyldighet för myndigheterna att svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden. Med utträttande av ärenden avses inte endast vidtagande av sådana åtgärder som behövs för att ett förvaltningsärende ska kunna skötas, utan också sådant utträttande av ärenden hos en myndighet som ansluter sig till faktisk förvaltningsverksamhet.

Riksdagens förvaltningsutskott konstaterade i sitt betänkande (FvUB 29/2002) att begreppet förvaltningsärende inte har definierats i lagen och att det i själva verket är svårt att göra det. Utskottet ansåg emellertid att det faktum att förvaltningslagen också tillämpas på förvaltningsverksamhet minskar behovet av en definition av begreppet förvaltningsärende. Det centrala med tanke på kundernas rättigheter och rättsskydd är inte att kunna identifiera vad som är ett förvaltningsärende utan att kunna förvisa sig om att den myndighet eller aktör som har hand om ett ärende eller en förvaltningsåtgärd uppfyller sina förpliktelser på ett behörigt sätt.

Enligt lagens förarbeten utgör myndigheternas rådgivningsskyldighet en helhet som förpliktar myndigheterna både att ge råd om förfarandet och att besvara frågor som gäller utträttandet av ärenden. Myndigheternas telefonservice ska därför ordnas så att den som utträttar ärenden hos en myndighet kan nå den tjänsteman som sköter eller behandlar ärendet utan att orsakas kostnader av detta och likaså kostnadsfritt få rådgivning i procedurfrågor samt svar på frågor och förfrågningar angående det aktuella ärendet. Adekvat telefonrådgivning förutsätter således avgiftsfrihet också när det gäller myndigheternas kontaktnummer, såsom numret till telefonväxeln och registraturen.

Telefonrådgivningen inom JM:s förvaltningsområde

Enligt bestämmelserna om förvaltningslagens tillämpningsområde tillämpas lagen inte på rättsskipning, förundersökning, polisundersökning eller utsökning. Då en kund t.ex. kontaktar domstolen per telefon är det dock i allmänhet inte fråga om rättsskipning, utan om sedvanligt utträttande av ärenden hos en myndighet. Kunden kanske ställer frågor om behandlingsfaserna för ett ärende, beställer en kopia av ett domstolsbeslut eller ber om annan information eller rådgivning i procedurfrågor. I dessa fall bemöts kunderna ofta också av andra anställda än sådana tjänstemän eller domare som deltar i rättsskipningen. Vid dessa sedvanliga kundkontakter är det således inte fråga om rättsskipning utan om den rådgivningsskyldighet som hör till grunderna för god förvaltning och som hör samman

med utträttandet av förvaltningsärenden (t.ex. dokumentbeställningar) och faktisk förvaltningsverksamhet. Rådgivningsskyldigheten innefattar en allmän skyldighet för myndigheterna att besvara frågor och förfrågningar angående utträttandet av ärenden. Detta gäller också åklagarämbetena och i viss mån även utsökningssverken.

Även om man vid de myndigheter som hör till JM:s förvaltningsområde i viss mån också ger telefonrådgivning som gäller rättsskipning och utsökning, utgör detta inte en godtagbar grund för att ta ut en avgift för telefonservicen. På samma telefonnummer ges nämligen också sådan rådgivning som hör till förvaltningslagens tillämpningsområde. Kravet på avgiftsfri rådgivning grundar sig dessutom i sista hand på bestämmelserna om god förvaltning i 21 § i grundlagen, som alla myndigheter är bundna av. Inom JM:s förvaltningsområde finns det också myndigheter vars verksamhet i sin helhet omfattas av förvaltningslagens tillämpningsområde.

Avgifterna för telefonservicen

BJO konstaterade att telefonservicen inom JM:s förvaltningsområde i huvudsak hade ordnats så att kunderna kunde få rättslig information, rådgivning och svar på sina frågor och förfrågningar om utträttandet av ärenden endast genom att ringa domstolarnas, åklagarämbetenas, rättshjälpsbyråernas, utsökningssverkens och de övriga ämbetsverkens företagsnummer. För samtal till dessa telefonnummer debiterades kunden betydande extra kostnader, i synnerhet om kunden ringde till ämbetsverket från en mobiltelefon.

Vissa ämbetsverk inom JM:s förvaltningsområde hade ett särskilt kundservicenummer, men inte heller deras telefonservice överensstämde med kraven på god förvaltning och avgiftsfri rådgivning. För samtal till servicenumret debiterades kunderna nämligen en avgift som överskred den normala avgift som enligt kundens eget tråd- eller mobiltelefonabonnemang debiterades för ett samtal till ett vanligt telefonnummer. BJO hade redan år 2006 i sitt ställningstagande gällande Folkpensionsanstalten (Fpa) betonat att man inte kan fastställa någon juridiskt godtagbar avgift som överstiger

den normala samtalsavgiften. Avgifterna för samtalen till dessa servicenummer kunde dock betraktas som skäliga, åtminstone i jämförelse med de avgifter som tidigare hade debiterats för mobiltelefonsamtal. I juridiskt avseende är det emellertid inte fråga om skälighet utan om att servicen ska vara avgiftsfri.

Laglighetsövervakarens första ställningstaganden som gällde avgiftsbelagd telefonservice utgjordes av BJO:s beslut om skatteförvaltningens och Fordonsförvaltningscentralens (AKE) telefonrådgivning från år 2005. BJO nöjde sig i dessa fall med att informera Skattestyrelsen och Fordonsförvaltningscentralen om kravet på att telefonrådgivningen ska vara avgiftsfri. År 2006 fick Fpa en anmärkning av BJO på grund av att Fpa inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att organisera sin telefonrådgivning på ett sådant sätt att den överensstämde med lagen.

Inom JM:s förvaltningsområde användes i slutet av år 2007 fortfarande i huvudsak liknande riksomfattande företagsnummer som användes inom skatteförvaltningen år 2005. För samtal från trådtелефoner till dessa nummer debiterades en avgift på 8,21 cent per samtal och därutöver 1,47 cent per minut. För samtal från mobiltelefoner debiterades 29,13 cent per minut. BJO ansåg att dessa samtalsavgifter inte längre var acceptabla trots att JM hade uppgett att man strävade efter att införa avgiftsfri telefonservice.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 21.12.2007, dnr 483* och 510/4/07*, föredragande Ulla-Maija Lindström

JM meddelade 17.3.2008 att man inom hela förvaltningsområdets telefonrådgivning kommer att införa telefonnummer med 0100 -prefixet före telefonväxlarnas och ämbetsverkens servicenummer. Samtalen till dessa nummer prissätts så att kunderna behöver betala endast mobil- eller trådtелефonavgift enligt sitt anslutningsavtal. Ministeriet betalar de övriga kostnaderna för telefontrafiken. Innan servicenumren införs konkurrerats ut telefontrafiken. Efter att resultatet av konkurrerats utningen blivit klart i augusti 2008 kan ministeriet i större utsträckning övergå till servicenummer.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen inom domslutssystemet

Inom domstolarnas domslutssystem hade svarandens utevaro från domstolen antecknats bland de tillräknade brotten i domslutet. BJO tog saken till prövning på eget initiativ.

Föreskrifterna om den straffrättsliga legalitetsprincipen ingår i 8 § i Finlands grundlag (förut fanns föreskrifterna i 6 a § i Finlands regeringsform). Enligt denna princip får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. De bestämmelser med stöd av vilka det förut var möjligt att döma ut bötesstraff för utevaro från domstolen upphävdes 1.10.1997, då lagen om rättegång i brottmål trädde i kraft. Istället för att döma ut böter för utevaro övergick man då till att förelägga vite, vilket inte är ett straff.

Av tekniska skäl antecknades emellertid påföljden för utevaro från domstolen i domslutssystemet i det fält som var avsett för tillräknade brott ännu efter att dessa lagändringar trätt i kraft. Detta förfarande tillämpades fram till april 2002, då JM anvisade tingsrätterna att i domslutssystemet anteckna vitet i ett särskilt fält under huvudrubriken "straffpåföljder". Sedan oktober 2006 har det i domslutssystemet varit möjligt att anteckna utevaro från domstolen i ett särskilt fält avsett för vite.

BJO ansåg att i synnerhet det förfarande som hade iakttagits fram till april 2002 stod i uppenbar strid med den straffrättsliga legalitetsprincipen. Enligt BJO var också det förfarande som hade tillämpats fram till oktober 2006 och som innebar att vitet antecknades bland straffpåföljderna synnerligen problematiskt med tanke på legalitetsprincipen.

Saken har nu korrigerats. Korrigeringen påverkar emellertid inte det faktum att domstolarna tidigare har utfärdat ett mycket stort antal domslut (ca 1 500 per år) med ett uttalande som strider mot den straffrättsliga legalitetsprincipen. I domsluten har man bland de brott som tillräknats en person antecknat en gärning som enligt lagen inte var brott, eller antecknat straff för en gärning som inte utgjorde ett brott. Dessa fel är i prak-

tiken slutgiltiga. BJO betraktade detta som ett allvarligt fel och ansåg att det inte kunde motiveras med tekniska orsaker.

BJO uppmärksammade JM för framtiden på att domslutssystemet inte får innehålla sådana brister som äventyrar de grundläggande straffrättsliga principerna eller individens rättsskydd. Dylika problem borde uppdagas och förebyggas i samband med lagändringarna. Ifall man inte lyckas med detta, ska problemen korrigeras omedelbart. Varken förekomsten av dylika problem eller dröjsmålen vid korrigeringen av problemen kan motiveras med tekniska orsaker.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 25.9.2007,
dnr 4313/2/06*, föredragande Pasi Pölönen

Behandlingstiden för en begäran om en ljudupptagning från domstolens huvudförhandling

Klaganden hade bett att i cd-format få en kopia av ljudupptagningen från högsta förvaltningsdomstolens (HFD) muntliga huvudförhandling. Tillgodoseendet av begäran hade räckt över två veckor, eftersom upptagningen först hade överförts i skriftlig form. I detta fall var det fråga om huruvida det fanns grunder för att överstärka den tvåveckorsfrist som föreskrivs för utlämnande av information i 14 § 4 mom. i offentlighetslagen.

BJO ansåg att det var klart att överföringen av den digitala ljudupptagningen på en cd-skiva inte berättigade till en överskridning av behandlingstiden på två veckor med stöd av offentlighetslagens bestämmelse om den situation där de begärda handlingarna är många. I ärendet aktualiserades inga offentlighetsfrågor och vid behandlingen av begäran förekom det inte heller några andra omständigheter som skulle ha krävt specialåtgärder. Färdigställandet av ljudupptagningens transkribering, som utfördes för HFD:s interna handläggning av ärendet, utgjorde inte en förutsättning för behandlingen av begäran om en kopia av den digitala ljudupptagningen. Eftersom informationen uttryckligen hade begärts i digital form på en cd-skiva, saknade transkriberingen av upptagningen betydelse för tillgodoseendet av handlingens allmänna offentlighet.

I utredningen framfördes det att kopian av en offentlig ljudupptagning borde granskas innan den lämnas ut. Lagen ger emellertid inte något direkt stöd för denna uppfattning. Enligt offentlighetslagen ska informationen ges så snart som möjligt och denna bestämmelse kan enligt BJO:s uppfattning inte åsidosättas av att myndigheten vid utlämnandet av en kopia av en upptagning särskilt fastställer att det eventuellt skett ett fel vid ljudupptagningen. En ljudupptagning från domstolens sammanträde är med sina eventuella brister en sådan myndighetshandling som avses i 5 § i offentlighetslagen. En sådan myndighetshandling har vem som helst rätt att få en kopia av, utom då handlingen med stöd av lag är sekretessbelagd eller då handlingen inte ännu har blivit offentlig.

BJO undersökte särskilt vid vilken tidpunkt upptagningen hade blivit offentlig, eftersom denna tidpunkt var av betydelse vid bedömningen av huruvida informationsbegäran hade behandlats utan dröjsmål och vid beräkandet av den tidsfrist inom vilken begäran skulle tillgodoses.

Enligt BJO är det oklart om tidpunkten för när en upptagning blir offentlig fastställs enligt 6 eller 7 § i offentlighetslagen. Tidpunkten för när en handling som upprättats av en myndighet blir offentlig (6 §) avviker nämligen från tidpunkten för när en handling som inkommit till en myndighet blir offentlig (7 §). Om den först nämnda bestämmelsen tillämpas skulle upptagningen bli offentlig först när avgörandet har meddelats, medan upptagningen enligt den senare bestämmelsen skulle bli offentlig genast vid huvudförhandlingen.

BJO konstaterade att den vedertagna uppfattningen med stöd av 12 § 2 mom. i grundlagen och 1, 3 och 17 § i offentlighetslagen är att sekretessgrunderna ska tolkas snävt. BJO ansåg att man i sådana fall där det visar sig vara oklart vid vilken tidpunkt en handling blir offentlig kan tillämpa ett liknande tolknings sätt som stöder offentlighetsprincipen. Detta betyder att man bland de juridiskt möjliga tolkningsalternativen väljer det alternativ som innebär att handlingen blir offentlig så tidigt som möjligt.

Dessutom bör man fästa avseende vid 9 § 2 mom. i offentlighetslagen, där det bestäms att myndigheten enligt prövning också får lämna ut uppgifter ur en

handling som inte ännu är offentlig. Principerna i 17 § 1 mom. i offentlighetslagen som gäller beaktande av rätten till information vid beslutsfattande stöder också en sådan tolkning som främjar offentligheten. Enligt BJO bör man inte skjuta upp utlämnandet av information ur domstolens ljudupptagning på grund av att upptagningen inte ännu är offentlig.

BJO ansåg att HFD inte hade handlat lagstridigt i ärendet. Han delgav ändå HFD sin uppfattning för kännedom.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 28.9.2007,
dnr 3605/4/06*, föredragande Pasi Pölönen

4.2 ÅKLAGARVÄSENDET

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

4.2.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Åklagarväsendet består av Riksåklagarämbetet och de lokala åklagarenheterna. Åklagarväsendets organisation förnyades genom lagar 22.12.2006 och statsrådets beslut 1.2.2007 så att 1.4.2007 inrättades 15 åklagarämbeten i stället för 64 lokala åklagarenheter. Statsrådet fastställde de nya ämbetsverkens verksamhetsområden och huvudorter. Dessutom förordnade justitieministeriet att 50 servicebyråer ska fungera som filialer till ämbetsverken. I praktiken placerades servicebyråer på nästan alla de orter som tidigare haft en självständig åklagarenhet. Riksåklagaren utnämnde chefer och biträdande chefer för nya åklagarämbetena.

I oktober 2006 trädde ett antal nya bestämmelser i kraft. Deras egentliga betydelse för åklagarverksamheten kom till synes 2007. De viktigaste av bestämmelserna finns i det nya 5 a kap. som fogats till lagen om rättegång i brottmål och som möjliggör skriftligt förfarande. Avsikten är att 30 % av alla åtalsärenden ska behandlas i skriftligt förfarande. Också möjligheterna att begränsa förundersökning ökades enligt lagändringar som trädde i kraft i oktober 2006.

Det ansågs att också verkningarna av den landsomfattande utbildningen om samarbete vid förundersökning skulle komma till synes under verksamhetsåret. Syftet med utbildningen var att effektivera och försnabba förundersökningen, åtalsprövningen och den rättsliga behandlingen av brottmål genom att åklagarna i större utsträckning skulle delta i förundersökningen.

I detta syfte gav riksåklagaren i maj en anvisning om effektivisering av förundersökningssamarbetet och användning av åklagarpar (2007:5). Riksdagens lagutskott förutsatte redan i samband med att lagen om rättegång i brottmål stiftades att också åklagarnas ar-

betsmetoder utvecklas så att det i de största målen är möjligt att använda åklagarpar eller -grupper. Av många orsaker kunde emellertid dessa målsättningar inte förverkligas i praktiken. De arbetsledningsproblem som orsakades av åklagarväsendets splittrade organisation har utgjort ett viktigt hinder för utvecklingen. Enligt riksåklagaren har dessa problem kunnat elimineras i och med organisationsreformen.

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, åklagarjäv samt åklagares åtgärder som undersökningsledare i polisbrottsärenden. Det skedde ingen ökning av antalet klagomål över beslut om begränsning av förundersökning.

JO och riksåklagaren undviker att vidta överlappande övervakningsåtgärder och att undersöka samma ärenden. Under verksamhetsåret fortsattes en praxis som visat sig fungera väl, dvs. att sådana klagomål överförs till riksåklagaren som gäller åtalsprövning i ärenden där en enskild person är misstänkt. Riksåklagaren kan vid behov inom ramen för sin behörighet göra en ny åtalsprövning, vilket JO inte har någon möjlighet att göra. Under verksamhetsåret överfördes nio klagomål till riksåklagaren.

BJO avgjorde 60 klagomål som gällde åklagare samt två ärenden på eget initiativ. Antalet var något större än året innan (54). Under verksamhetsåret inkom 65 ärenden som gällde åklagare, dvs. något fler än året innan (69). Båda åren undersöktes dessutom ett ärende på eget initiativ. De årliga skillnaderna i antalet ärenden har varit rätt små. Tre klagomål och ett eget initiativ ledde till åtgärder. I samtliga fall meddelade JO sin uppfattning. I ett ärende (4083/4/06) vidtogs rättelseåtgärder medan ärendet behandlades. Det var fråga om att en åklagare hade sänt den åtalades begäran om förundersökning till polisinrättningen. I tre fall meddelade JO sin uppfattning om åklagares åtgärder i egenskap av undersökningsledare i polisbrottsärenden. Två av fallen behandlas närmare i avsnittet

om polisen (988/2/06* s. 126 och 3193/4/05* s. 130). I det tredje fallet hade förundersökningen av ett polisbrott gjorts av polisinrättningen på polisens placeringsort, utan att en åklagare lett undersökningen. BJO ansåg att åklagaren borde ha upptäckt felet och vidtagit åtgärder för att rätta till bristerna i förundersökningen (2669/2/05*).

I ett beslut uppmärksammade BJO en häradsåklagare på den ofullständiga motiveringen av ett beslut om att inte väcka åtal för arbetarskyddsbrott. Arbetarskyddsdistriktet hade gett ett utlåtande med ett klart ställningstagande och ett förslag om väckande av åtal. Utlåtandet hade inte ens nämnts i beslutet om att inte väcka åtal (509/4/05*).

I ett annat beslut uppmärksammade BJO en häradsåklagare på de krav som grundlagens 21 § ställer på ämbetspråket vid utformningen av besvärsskrifter. Ett sakligt språkbruk innebär att t.ex. i besvärsskrifter åtminstone inte medvetet används uttryck som svaret kan uppfatta som kränkande, föraktfulla eller rent av rasistiska (1938/4/06).

I några avgöranden kritiserade BJO både polisens och häradsåklagares verksamhet. Ett av dessa refereras på s. 129 (1970/4/07*).

4.2.3 INSPEKTIONER

JO har relativt sällan inspekterat åklagarenheter. Med beaktande av åklagarväsendets interna kontroll har det inte ansetts ändamålsenligt att öka inspektionerna.

I januari, innan organisationsreformen inom åklagarväsendet genomfördes, inspekterade BJO åklagaravdelningen vid Mellersta Nylands häradsämbete och i november, efter organisationsreformen, åklagarämbetet i Lappland. Under åklagarinspektionerna lades tyngdpunkten vid uppföljningen av åtalsprövningstiderna samt vid åklagararbetets tidsmässiga andel av straffprocessen. Detta hade ett nära samband med uppföljningen av samarbetet mellan åklagaren och polisen samt interaktionen mellan åklagaren och domstolen. Särskilt uppmärksammades det skriftliga rättegångsförfarandet och beslut om begränsning av för-

undersökning. Vidare granskades hur parternas rättskydd förverkligats.

Hos båda inspektionsobjekten konstaterades det att åtalsprövningstiderna var korta, i Mellersta Nyland rentav synnerligen korta. Det skriftliga rättegångsförfarandet har kommit väl igång hos båda inspektionsobjekten. Inom Lapplands åklagarämbetes verksamhetsområde hade ca 35 % av alla ärenden som gick till tingsrätten föreslagits bli behandlade i skriftligt förfarande. Samarbetet med tingsrätterna hade fallit väl ut.

Efter den utbildning om samarbete vid förundersökning som ordnades 2006 väntade man sig att undersökningsledarna oftare skulle göra framställning till åklagarna om begränsning av förundersökning. Antalet begränsningsbeslut ökade *de facto* betydligt hos båda tillsynsobjekten.

Under inspektionen av åklagarämbetet i Lappland konstaterades det att servicebyrån i Ivalo var obemannad vid inspektionstidpunkten. Eftersom utgångspunkten uppenbarligen måste anses vara att det på byrån åtminstone under vissa tider finns en tjänsteman som betjänar allmänheten i ärenden som har samband med åklagarväsendet, beslöt BJO undersöka saken på eget initiativ (3577/2/07).

4.2.4 AVGÖRANDEN

Biträdande riksåklagaren kränkte inte en åklagares yttrandefrihet – åklagaren hade uttalat sig om Bodommålet

En häradsåklagare hade i en eftermiddagstidning uttalat sig om Bodomrättegången samt låtit sig intervjuas om den i televisionens aktualitetsprogram. Han förde i de sammanhangen fram sina åsikter bl.a. om rättegångens nödvändighet, om åklagarens agerande och om bevisbedömningen. Biträdande riksåklagaren bad därför häradsåklagaren förklara varför han deltog i den offentliga diskussionen om ett ärende som han inte hade någonting att skaffa med på tjänstens vägnar.

Häradsåklagaren ansåg i sitt klagomål till JO att biträdande riksåklagarens begäran om en förklaring kränk-

te hans yttrandefrihet och rätt att delta i den offentliga diskussionen.

Biträdande riksåklagaren meddelade senare häradsåklagaren sin uppfattning att det inte är förenligt med god åklagarsed att offentligt kritisera kollegors tjänsteåtgärder i ett ärende som behandlas i domstol, eftersom åklagare inte i offentligheten ska konkurrera med domstolen om rättskipningen. Biträdande riksåklagaren ansåg det vara viktigt att alla åklagare värnar om domstolarnas arbetsro.

BJO prövade biträdande riksåklagarens förfarande med beaktande av den grundlagsenliga yttrandefriheten samt bestämmelserna om tjänstemäns skyldigheter och uppträdande. Dessa anses i vissa avseenden begränsa tjänstemännens yttrandefrihet. I sammanhanget beaktade han också riksåklagarens uppgifter i ledningen för åklagarväsendet. Vid bedömningen av frågan om en tjänstemans yttrandefrihet är det skäl att beakta också dennes tjänsteställning och i vilken egenkap han uttalar sig. Om han uttalar sig som privatperson är begränsningarna av yttrandefriheten lindrigast.

Häradsåklagarens yttranden riktade sig på ett uppseendeväckande sätt mot åklagarna i en pågående rättegång. Han använde uttryck som innebar att man kunde ifrågasätta inte bara åklagarnas utan också Riksåklagarämbetets tjänstemäns omdömesförmåga och rentav lagligheten i deras agerande. Framförallt på grund av att tjänstebenenämningen "häradsåklagare" användes i TV-programmet kunde man uppfatta saken så att han uttalade sig som tjänsteman.

BJO anser att Riksåklagarämbetets reaktion är förståelig. Från ämbetets sida inledde man inte disciplinärt förfarande utan ansåg att häradsåklagaren uppträtt olämpligt i offentligheten och inte respekterat de i målet engagerade åklagarnas arbetsro. Inte heller försökte man hindra häradsåklagaren att skriva de mot åklagarväsendet kritiska artiklar som han senare publicerade. Enligt BJO:s beslut handlade biträdande riksåklagaren inte felaktigt och kränkte inte heller häradsåklagarens yttrandefrihet.

BJO Jukka Lindstedts beslut 19.6.2007,
dnr 2793/4/05*, 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 några ärenden som gällde polisen. Om något annat inte nämns har de avgöranden som refereras nedan fattats av BJO Lindstedt. Äldre JO-sekreterare *Juha Haapamäki* var huvudföredragande för polisärendena.

4.3.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Lagstiftningen om polisen har reviderats under de senaste åren och polisen har fått tillgång till nya arbetsmetoder som är betydelsefulla också ur principiell synvinkel. Riksdagens utskott och även laglighetsövervakarna har bl.a. framfört kritik med anledning av att reformerna har lett till att lagstiftningen som helhet betraktad är oenhetlig och delvis svårbegriplig. Justitieministeriet (JM) och inrikesministeriet (IM) tillsatte i februari 2007 en kommission med uppgift att före utgången av oktober 2008 bereda ett förslag till totalrevidering av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. Det är fråga om ett synnerligen omfattande projekt.

Också polisförvaltningen ses över. Statsrådet fattade under verksamhetsåret beslut om att omstrukturera lokalpolisens förvaltning så att i stället för landets nuvarande 90 polisinrättningar som hör till häradet inrättas 24 polisdistrikt från början av år 2009. I det andra skedet av reformen granskades polisens högsta lednings och länslednings samt de landsomfattande enheternas ställning. I februari 2008 lade en av IM tillsatt arbetsgrupp fram ett förslag om inrättande av en polisstyrelse. Det är meningen att polisens operativa verksamhet ska ledas av det nya centrala ämbetsverk som bildas av IM:s polisavdelning och länsens polisledning. IM ska enligt förslaget fortfarande svara för den politiska och strategiska styrningen av polisen. Polisstyrelsen inleder sin verksamhet tidigast 2010. Förslaget innebär att länsens polisledning dras in, men polisstyrelsen skulle dock ha regionala delfunktioner

(Åbo, S:t Michel, Uleåborg). Centralkriminalpolisen (CKP), rörliga polisen och skyddspolisen skulle i stort sett bibehålla sin nuvarande ställning.

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. Det är synnerligen viktigt att man i samband med omstruktureringen av polisförvaltningen tryggar förutsättningarna för polisens interna laglighetskontroll. Hittills har länsens polisledning i stor utsträckning svarat för laglighetskontrollen.

Redan under en längre tid har utvecklingstrenden varit den att polisen och åklagarna har fått större prövningsrätt i fråga om vilka brottsmisstankar som undersöks. Avsikten är att inrikta de knappa resurserna på ett ändamålsenligt sätt. Dessa i och för sig rationella strävanden kan emellertid i praktiken leda till en betydande försämring av det straffprocessuella systemets förutsägbarhet och jämlikheten när det gäller bemötandet av parterna i straffprocessen. Det kan också konstateras att ordningspolisens verksamhetssektor har blivit mindre t.ex. i det avseendet att ordningen i allt större utsträckning upprätthålls av privata bevakningsföretag.

Dessa utvecklingstrender inom polisverksamheten är inte problemfria. Redan av kostnadsskäl anses det emellertid ofta nödvändigt att polisen inriktar sig på att sköta ärenden som den uppfattar som väsentliga. I något skede måste man ändå uppenbarligen se utvecklingen i riktning mot allt större ändamålsenlighetsprövning och över huvud taget dimensioneringen av polisresurserna som rättssäkerhetsfrågor. Man frågar sig t.ex. vad man ska göra med sådana ärenden som polisen inte anser vara viktiga – men som från den enskilde medborgarens synpunkt kan ha t.o.m. en stor betydelse.

Polisens verksamhetsmiljö har under de senaste åren undergått en kraftig internationalisering. En bidragande orsak är att gränserna öppnats. Som exempel kan nämnas att Schengenområdet under verksamhetsåret utsträcktes till att omfatta bl.a. Estland. I synnerhet efter händelserna den 11 september 2001 har Europeiska unionen märkbart aktiverat sitt straffrättsliga och po-

lisiära samarbete. Den ökade aktiviteten gäller inte bara bekämpning av terrorism utan också bekämpning av grov, ofta gränsöverskridande kriminalitet över huvud taget. Som exempel kan nämnas strafflagens 34 a kap. (terroristbrott) och den nya s.k. EU-utlämningslagen. Under verksamhetsåret trädde Prümavtalet i kraft mellan vissa EU-stater. Avtalet gäller bl.a. utbyte av information ur DNA- och fingeravtrycksregister samt operativt polissamarbete.

Under verksamhetsåret väckte några fall där polismän misstänktes för brott stor uppmärksamhet i offentligheten. En vakt vid polisfängelset i Böle dömdes för att ha misshandlat en gripen person. En mycket exceptionell förundersökning inleddes i slutet av året: chefen för narkotikabrottsenheten vid Helsingfors polisinrättning samt flera undersökningsledare och brottsutredare misstänktes för uppsåtliga tjänstebrott. I samband med behandlingen av ambassadör Alpo Ruis skadeståndstalan mot staten diskuterades övervakningen av skyddspolisen och krävdes att den s.k. Tiitinen-listan skulle offentliggöras (se även JO Paunios beslut med anledning av Ruis klagomål, JO:s berättelse för år 2005 s. 112).

4.3.2 LAGLIGHETSKONTROLL

De klagomål som riktas mot polisen utgör ett av de största sakområdena inom JO:s laglighetskontroll. Andelen klagomål mot polisen utgjorde under året ca 15 % av alla klagomål till JO. Ett visst antal klagomål som gäller polisen har också avgjorts i samband med klagomål som huvudsakligen gällt åklagare eller domstolar och har därför statistikförts inom dessa sakområden. Under verksamhetsåret avgjordes fler klagomål över polisens verksamhet än någonsin tidigare, dvs. sammanlagt 572 klagomål (föregående år 532). Under året inkom sammanlagt 555 klagomål mot polisen. Dessutom avgjordes nio ärenden som gällde polisen och som BJO tagit upp till behandling på eget initiativ. Under året ledde 101 (föregående år 70) avgöranden till åtgärder. BJO Lindstedt väckte åtal mot två polismän på grund av dröjsmål med förundersökning (se nedan 3927/2/05 s. 122). Sex ärenden ledde till anmärkningar.

IM uppger att polisens högsta ledning och länsledning under de senaste åren årligen har fått ta emot ca 700 klagomål. Under år 2007 fick justitiekanslersämbetet 186 klagomål som gällde polismyndigheter. En del av dessa klagomål överförs till justitieombudsmannen med stöd av lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman.

Några långtgående slutsatser om polisverksamhetens tillstånd kan inte dras av antalet klagomål eller av avgöranden med anledning av dem. Man måste beakta att det varje dag företas tusentals polisiära åtgärder. Klagomålen gäller endast ett synnerligen litet urval av dessa. Polisverksamhetens karaktär kan utgöra en förklaring till klagomålen antal. Polisen är ibland tvungen att göra kraftfulla ingrepp i människors grundläggande fri- och rättigheter, och polisen kan dessutom ha ont om betänketid innan den vidtar åtgärder.

Polisen måste ofta fatta beslut om tvångsmedelsanvändning på basis av knapphändig information. En situation kan se olika ut ur den persons synvinkel som åtgärden riktat sig mot eller då den granskas i ljuset av senare uppgifter. Polisens förfarande måste emellertid alltid bedömas med beaktande av beslutssituationen samt med hänsyn till vad beslutsfattaren visste eller borde ha vetat. Medborgarnas benägenhet att anföra klagomål påverkas sannolikt av den uppmärksamhet som polisen får i massmedierna. En stor del av polisens åtgärder är dessutom av ett sådant slag att de inte kan överklagas. Därför kan laglighetsövervakarnas avgöranden få stor betydelse för polisens verksamhet, till åtskillnad från vad som är fallet inom sektorer där domstolsavgöranden och rättspraxis har en centralare ställning.

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 inte göra förundersökning varit felaktigt, eller också kritiserar förundersökningen för att den tagit alltför lång tid. När det gäller tvångsmedlen anförs klagomål oftast över husrannsakan och frihetsberövanden av olika typ. Klagandena har ofta den felaktiga uppfattningen att polisen gör förundersökning alltid då någon ber om en så-

dan eller att JO kan fatta beslut om saken. Förundersökning görs endast om polisen anser att det finns skäl att misstänka brott. JO kan för sin del förordna om förundersökning endast när det gäller ärenden som omfattas av JO:s övervakningsbefogenheter.

Påståenden om att polisen har gjort sig skyldig till allvarliga oegentligheter leder uppenbarligen ofta direkt till förundersökning, eftersom det ganska sällan förekommer sådana påståenden i klagomålen. Det verkar vara så att medborgarna direkt gör brottsanmälan i fall som de uppfattar som flagranta, varefter åklagaren bestämmer om förundersökning skall göras. Detta är i och för sig motiverat också med tanke på laglighetskontrollen. Årligen registreras ca 500–700 anmälningar om brott som påstås vara begångna av poliser. En stor del av dessa anmälningar har inte föranlett förundersökning eftersom det inte funnits skäl att misstänka något brott. Det är en allvarlig brist att det inte förs någon noggrann statistik över vad brottsanmälningarna mot polisen leder till. Detta beror på att IM:s datasystem inte är kompatibla med JM:s.

Laglighetskontrollen inom polisens verksamhetsområde inkluderar ett specialområde som gäller teletvångsmedel och täckoperationer samt polisens övriga hemliga metoder för inhämtande av information. Se s. 85.

4.3.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna utgör också en del av den laglighetskontroll som riktar sig mot polisen. Inspektionerna är inte oanmällda utan de förbereds. Man bekantar sig på förhand 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 och utredningar om användning av teletvångsmedel. Utgående från detta material utreds ärendena vid behov närmare vid inspektionen. I samband med inspektionen av en polisinspektion inspekteras ofta också den lokala åklagarmyndigheten. På så sätt får man reda på hur samarbetet mellan polisen och åklagarmyndigheten fungerar och kan bilda sig en uppfattning om kvaliteten på myndighetsverksamheten.

Vid inspektionerna av polisens verksamhet fäster BJO särskild vikt vid åtgärder som är av betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna eller som av någon annan orsak anses viktiga. BJO fokuserar också på områden där den övriga tillsynen och rättskyddsgarantierna inte är heltäckande, t.ex. på grund av att möjligheter till ändringssökande saknas. Detta är fallet t.ex. när det gäller gripanden. Handlingar kan granskas endast genom stickprov.

BJO inspekterade under året polisinspektionerna i Mellersta Nylands härad och Rovaniemi härad samt ledningscentralen vid polisinspektionen i Helsingfors härad. Under inspektionerna uppmärksammade BJO bl.a. beslut om frihetsbedrivande, förundersökningstiderna, tillgången till poliservice inom häradet samt teletvångsmedel. BJO konstaterade bl.a. att beslut om frihetsberövande i vissa fall var bristfälligt registrerade. I inspektionsprogrammet ingick också diskussioner om polisinspektionens interna laglighetskontroll samt om förhållandena för frihetsberövade, dvs. närmast inspektion av polishäkten. BJO beslöt på eget initiativ undersöka lämpligheten av Mellersta Nylands polisinspektionens förvaringsutrymmen för berusade.

I synnerhet polisen i Rovaniemi ansåg att i nödcentralens verksamhet fanns utrymme för förbättringar. Också massmedierna behandlade i flera sammanhang nödcentralernas problem såsom resursbristen, den stora personalomsättningen och problem med datasystemet.

Under inspektionen av polisavdelningen vid länsstyrelsen i Lapplands län diskuterades bl.a. laglighetskontrollen i länet. Länsledningen följer särskilt upp situationen vid vissa polisinspektioner där det förekommit problem bl.a. med personrelationerna.

Under inspektionen av IM:s lotteri- och vapenförvaltningsenhet fick BJO rapporter om bl.a. tillsynen över inhemska och utländska spelbolag. Det konstaterades vara i praktiken omöjligt att kontinuerligt övervaka spelande på Internet. Under diskussionen om vapenförvaltningen tog man upp den föreskrift om förenhetligande av vapentillståndspraxis som trädde i kraft i oktober 2007. Avsikten är att förenhetliga och precisera förfarandet för beviljande av vapentillstånd. Årligen

behandlas ca 80 000 sådana ärenden. Skolskjutningen i Jokela och även EU:s skjutvapendirektiv (enligt vilket åldersgränsen för förvärv av skjutvapen höjs till 18 år) ledde till att tillståndsförfrågan diskuterades också i offentligheten.

BJO besökte CKP två gånger under året. Under inspektionerna diskuterades bl.a. teletvångsmedel, täckoperationer och bevisprovokationer genom köp samt användandet av informatörer. Dessutom fick BJO en redogörelse för CKP:s interna laglighetskontroll. Utöver dessa inspektioner besökte fördragande från JO:s kansli CKP tre gånger. De iakttagelser som gjordes i samband med dessa besök och i andra sammanhang refereras i avsnittet om täckoperationer, s. 94.

4.3.4 AVGÖRANDEN

Polisens agerande i samband med Smash Asem -demonstrationen

I Helsingfors ordnades i september 2006 en demonstration mot Asem-toppmötet mellan EU och de asiatiska länderna. JO fick över 60 klagomål över polisens agerande i samband med demonstrationen.

BJO ansåg att polisens agerande delvis var lagstridigt. Trots att det inte var fråga om några flagranta överträdelser underströk han att grundlagen förutsätter att lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Polisen prioriterade åtgärdernas effektivitet, dvs. intresset att upprätthålla ordningen och utreda brott, delvis på bekostnad av de berörda personernas personliga frihet. En sådan ensidig tolkning av lagar och bestämmelser är problematisk med avseende på de grundläggande mänskliga rättigheterna. Det grundlagsenliga skyddet av rättigheterna urvattnas om de inte vederbörligen beaktas när bestämmelserna tolkas i praktiken.

Vid en övergripande bedömning måste man enligt BJO:s åsikt beakta att situationen var krävande och att det med beaktande av händelsernas omfattning i och för sig inte var oväntat att allt inte gick som planerat. Dessutom noterade BJO att slutresultatet var tillfredsställande åtminstone i det avseendet att allvarliga person- och egendomsskador hade undvikits.

Polisen hade laglig rätt att avbryta demonstrationen

Polisen hade först bestämt att demonstrationen endast fick hållas framför konstmuseet Kiasma. Strax därpå beslöt polisen avbryta demonstrationen. BJO ansåg att polisen hade tillräckliga skäl att fatta dessa beslut, med beaktande av den förhandsinformation som den fått om demonstrationen och de iakttagelser som den gjort på platsen. Till yttermera visso hade arrangörerna ställt sig uppenbart likgiltiga till frågan om ordningen kunde upprätthållas och brott förhindras. Mötesfriheten och demonstrationsrätten är inte obegränsade. Grundlagen och de internationella människorättskonventionerna tryggar endast rätten till fredliga demonstrationer.

BJO underströk emellertid att polisen endast efter särskilt övervägande får använda sina befogenheter att begränsa demonstrationer. Demonstrationsrätten är en av hörnstenarna för ett demokratiskt samhälle. Den får inskränkas endast efter att konkreta omständigheter som kan konstateras i efterhand omsorgsfullt har vägts mot de grundläggande rättigheterna.

Problemen med avspärrningens omfattning och varaktighet

Beslutet att avbryta demonstrationen var sålunda lag enligt. BJO ansåg emellertid att åtgärderna som polisen därefter vidtog – bl.a. att spärra av området runt Kiasma och delvis händelser på Mannerheimvägen – väcker frågan om det var nödvändigt med åtgärder som så kraftigt och länge ingrep på så många personers rättigheter.

Den arbetsmetod som polisen valde ledde t.ex. till att flera personer som uppenbart hade uppträtt fredligt hölls inringade vid Kiasma i flera timmar, trots att många kommit till platsen endast som åskådare. Polisens uppgift är att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga och reda ut brott och överlämna dem till åtalsprövning. Detta gäller också demonstrationer. Polisen får emellertid inte sköta sina uppgifter med vilka metoder eller till vilket pris som helst. Polisens befogenheter och förutsättningarna för användning av dem är nog-

grant reglerade i lag och dessutom gäller proportionalitetsprincipen all polisiär verksamhet.

Även om polisens förfarande enligt BJO inte stred mot lagen uppmärksammade han Helsingfors polisinrättning, som ledde operationen, på de synpunkter som han framfört om proportionalitetsprincipen. Dessutom kritiserade han polisen för att den tolkade polislagen alltför extensivt, i syfte att motivera att den kroppsviserade personer som tilläts lämna avspärningen.

Gripanden kritiserades

BJO gav en överkonstapel anmärkning för att han beslöt gripa och ta i förvar två personer enbart på den grunden att de hade druckit alkohol och deltagit i demonstrationen. Enligt lagen var detta inte tillräckliga skäl för att ta dem i förvar. Enligt BJO hade dessa personer som gripits och hållits i förvar i enlighet med

polislagen dessutom på grund av missförstånd eller bristfällig information betraktats som misstänkta och därför släppts först följande eftermiddag. BJO gav av denna anledning polisinrättningen en anmärkning (mera om fallen 2888* och 2890/4/06* på s. 119).

Två andra personer hade gripits framför Kiasma men det kunde inte utredas vem som hade gett order om gripandet och polisen kunde inte påvisa lagliga förutsättningar för dessa gripanden (mera om fallen 2905* och 3917/4/06* på s. 120). Dessutom ifrågasatte BJO om det fanns tillräckliga skäl att i slutet av händelseförloppet gripa tre personer som befann sig på Brunnsgråden (2940*, 3070* och 3832/4/06*).

På ett allmänt plan ifrågasatte BJO fältchefens linjdragning, enligt vilken "efter ordern att folkmassan skulle skingra sig gör de som inte lyder sig skyldig till upplopp". Till rekvisitet för brottet upplopp hör nämligen att någon med sina gärningar deltar i folksamlin-



JO fick över sextio klagomål om polisens agerande i samband med Smash Asem -demonstrationen. BJO Jukka Lindstedt gav sitt avgörande 28.11.2007.

Foto: Lehtikuva Oy

gens verksamhet och brottsmisstanken ska också när det är fråga om upplopp riktas mot en individ. Det måste finnas konkreta skäl att misstänka en viss individ för att med sina gärningar ha deltagit i en folksamlings verksamhet. I det aktuella fallet hade också så knapphändiga uppgifter registrerats om gripandena att det efteråt i häktet inte fanns några reella möjligheter att överväga om gripandena kunde motiveras. I varje fall var risken för fortsatt upplopp morgonen därpå synnerligen liten. BJO ansåg att undersökningsledaren hade lagt stor vikt vid utredningsintresset då han beslöt att samtliga misstänkta skulle förhöras innan de frigavs. BJO ansåg emellertid att undersökningsledaren inte hade handlat lagstridigt och konstaterade också att nästan alla gripna under 18 år av skälighetsskäl hade frigivits efter några timmar.

Det var också anmärkningsvärt att mer än 120 personer hade gripits som misstänkta för upplopp och att närmare 40 av dem efter förundersökningen inte över huvud taget misstänktes för (något) brott. Också av de återstående gripna åtalades endast 33 för upplopp, våldsamt upplopp eller våldsamt motstånd mot tjänstemän. Förhållandet mellan dessa siffror kan enligt BJO:s åsikt tyda på att tröskeln för åtminstone en del av gripandena och misstankarna om upplopp hade varit synnerligen låg.

Enligt BJO:s åsikt är det med tanke på liknande situationer skäl att skapa ett system för att säkerställa att de omständigheter som lagen förutsätter i realtid registreras objektivt och heltäckande. Dessutom är det skäl att i den taktiska träningen vid insatser mot folkmassan inkludera också registrering av de åtgärder som vidtas.

Brister i behandlingen av gripna personer

De gripna transporterades till polisstationen i bussar och bands vid bussätena med buntband. I vissa fall tvingades de vänta över två timmar på att bli transporterade till polisstationen.

BJO kritiserade för det första att några av de gripna som hade fastbundna händer var tvungna att med hjälp av gränsbevakningsmän utträtta sina behov på bussgolvet. Detta skedde i närvaro av flera personer.

Sådan förnedrande behandling kan inte godtas. De gripna hade dessutom i strid med IM:s förordning hållits bundna vid bussens konstruktioner under transporten. I polisens förvaringslokaler i Tölö hade alla misstänkta inte fått madrass och sängkläder, så som bestämmelserna skulle ha förutsatt. BJO ansåg liksom den ledande undersökningsledaren att personer som misstänks för brott i fortsättningen inte ska föras till förvaringslokalerna i Tölö utan i stället till grannhärade-nas polishäkten.

Individuella igenkänningstecken för JOUHA-polismän

De polismän som deltog i insatsen mot folkmassan (JOUHA) hade endast igenkänningstecken som visade vilken grupp de tillhörde. BJO anser det vara viktigt att polisen med det snaraste förser varje s.k. JOUHA-polisman som deltar i insatser av detta slag med individuella igenkänningstecken som möjliggör identifiering. Utgångspunkten är den att grundlagen ger varje medborgare rätt att rikta straffanspråk och skadeståndkrav mot tjänstemän. Detta förutsätter att medborgaren kan få reda på namnen på de tjänstemän som är ansvariga för åtgärder som berör honom. På detta sätt kan också förtroende för polisen upprätthållas.

Behov att utveckla lagstiftningen

BJO ansåg det vara skäl att justera lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande skall betalas till oskyldigt häktad eller dömd. Han ansåg det vara oskäligt att en person som senare konstaterats vara oskyldig inte får ersättning enligt den nämnda lagen om han varit anhållen kortare tid än 24 timmar. Samtidigt borde man också i övrigt se över hela lagstiftningen om ersättning som kan betalas till personer som varit föremål för tvångsmedel. Dessutom borde bestämmelserna om gripande förtydligas och ställningen för den som leder den allmänna undersökningen borde regleras.

En omständighet som begränsade BJO:s undersökning var att i Helsingfors tingsrätt pågick en rättegång om händelser vid demonstrationen. BJO kunde därför inte bedöma t.ex. grunderna för gripandet av de klagande

som åtalats, eftersom detta hade kunnat uppfattas som otillbörlig inblandning i domstolens verksamhet.

BJO Jukka Lindstedts beslut 28.11.2007,
dnr 1836/2/07*, föredragande Juha Haapamäki

Tingsrätten dömde i december 2007 16 personer till villkorliga fängelsestraff för bl.a. våldsam upplöpp. Ett fyrtiotal personer fick bötesstraff och 14 personers åtal förkastades i sin helhet. Fyra dömda har överklagat sina domar till hovrätten.

Anvisning av en annan demonstrationsplats

BJO kritiserade en kommissarie vid polisinrättningen i Helsingfors härad för att han inte i enlighet med lagen om sammankomster hade förhandlat med demonstrationens arrangör innan han beslöt anvisa en annan plats för demonstrationen. Sålunda uppfylldes inte lagens syfte enligt vilket arrangörens syn på saken ska vara känd när beslutet fattas.

BJO ansåg att kommissarien handlade felaktigt också då han inte på begäran gav ett skriftligt beslut om att anvisa en annan plats för sammankomsten. Ett sådant beslut är enligt lagen överklagbart. Även om avgörandet av överklagandet inte längre skulle ha någon betydelse för själva sammankomsten, måste arrangören också i sådana fall ha rätt att få en domstols bedömning av polisens agerande. För överklagandet förutsätts ett skriftligt beslut.

BJO Jukka Lindstedts beslut 4.7.2007,
dnr 3417/4/05*, föredragande Mikko Eteläpää

I ärendet 2402/4/06* ansåg BJO att det inte finns något hinder för att polisen fattar ett sådant tills vidare gällande beslut om att anvisa en annan demonstrationsplats som gäller också framtida demonstrationer. En förutsättning är emellertid att demonstrationens arrangör är densamma. Polisen ska också noga ge akt på de demonstrationer som ordnas efter ett sådant beslut, eftersom det är möjligt att förhållandena förändras så att det inte längre finns några grunder för flyttningsbeslutet. I ett annat ärende konstaterade

BJO att det är skäl att förhålla sig restriktivt till begränsningar av mötesfriheten. Den omständigheten att användning av megafon hade förbjudits i ett fall föranledde inte kritik (2393/4/06).

Beslut om frihetsberövande

Också under verksamhetsåret gällde många klagomål grunderna för gripande, anhållande och häktning. Å andra sidan måste man beakta att polisen årligen frihetsberövar ca 150 000 personer och att en mycket liten andel av dessa anför klagar över detta.

Inga grunder för tagande i förvar

BJO gav en överkonstapel vid polisinrättningen i Helsingfors härad en anmärkning för att han utan att det fanns tillräckliga grunder hade beslutat ta två personer i förvar.

Överkonstapeln berättade att han fått veta att personer i fråga "hade druckit alkohol på platsen och deltagit i Smash Asem -demonstrationen". BJO ansåg att man inte enbart på basis av denna information på ett rättsligt hållbart sätt kan motivera misstanken att personerna i fråga sannolikt skulle göra sig skyldiga till brott mot liv, hälsa, frihet eller till hemfridsbrott eller egendomsbrott. För tillämpning av polislagens 20 § räcker det inte att det finns en möjlighet att en person gör sig skyldig till brott. Det är också skäl att observera att åtgärdströskeln är högre än "skäl att misstänka". Överkonstapeln uppgav att han inte hade fått någon annan information om de gripnas uppträdande, t.ex. om eventuell berusningsgrad eller hotfullt uppträdande eller om att de över huvud taget uppträtt på något sätt störande.

På basis av de förhandsuppgifter som polisen fått fanns det i och för sig skäl att misstänka att demonstrationen kunde orsaka betydande störningar samt även direkt hota den allmänna ordningen och säkerheten. Dessutom kunde t.ex. skadegörelse befaras. För att en person ska kunna gripas med stöd av polislagens 20 § måste man emellertid i det enskilda fallet kunna göra den bedömningen att just denna person genom sitt

uppträdande sannolikt kommer att göra sig skyldig till brott eller vålla fara. Gripandena skedde ungefär klockan 17.30, då situationen åtminstone som helhet betraktad var relativt lugn. De som hade gripits med stöd av polislagen och hölls i förvar hos polisen hade på grund av missförstånd eller avbrott i informationen antagits gjort sig skyldiga till brott och därför frigivits först följande dag på eftermiddagen. Detta kunde inte motiveras på något juridiskt hållbart sätt. BJO gav därför polisinskrifningen en anmärkning.

BJO Jukka Lindstedts beslut 28.11.2007, dnr 2888* och 2890/4/06*, föredragande Juha Haapamäki

Inga lagliga grunder för gripanden kunde påvisas

I två fall kunde det inte utredas vilka polismän som *de facto* beslutat om gripanden i samband med Smash Asem -demonstrationen framför konstmuseet Kiasma. De som verkställde gripandena berättade att de i båda fallen hade uppmanats till detta. Identiteten på den polisman som *de facto* beslutat om gripandena hade inte i något skede registrerats, utan de polismän som verkställde åtgärderna hade antecknats som beslutsfattare. De hade emellertid inte själva gjort några iakttagelser av eller fått uppgifter om vad de gripna gjort och de kände inte heller den polisman som uppmanat dem att gripa personerna i fråga.

De som verkställde gripandena hade enligt BJO:s åsikt i och för sig i den aktuella situationen kunnat förlita sig på att de polismän som uppmanade dem att verkställa gripandena hade konkreta skäl för sin order. Enligt den utredning som fanns att få kunde det inte påvisas att någon viss polisman handlat på ett klandervärt sätt. Åtgärden hade i alla fall inte registrerats på vederbörligt sätt eftersom det inte gick att utreda vilka som *de facto* fattat beslutet och sålunda vilka de konkreta grunderna för gripandet var. Polisen hade inte heller i övrigt kunnat påvisa lagliga grunder för gripandena i fråga. BJO uppmärksammade för framtiden eftertryckligen polisinskrifningen i Helsingfors härad på det inträffade.

BJO Jukka Lindstedts beslut 28.11.2007, dnr 2905* och 3417/4/06*, föredragande Juha Haapamäki

I fråga om Smash Asem -demonstrationen kan ytterligare nämnas några avgöranden i vilka BJO ifrågasatte om det fanns tillräckliga grunder för gripanden. Några övertygande motiveringar hade inte lagts fram, åtminstone inte för misstanke om upplopp (2940*, 3070* och 3832/4/06*). I fallet 3014/4/06 uppmärksammades polismän som verkställt gripanden på att sådana åtgärder kan vidtas endast efter att lindrigare alternativ har övervägts.

Av de fall som inte hade samband med Smash Asem -demonstrationen kan nämnas att tre 15-åriga pojkar hade gripits och hållits i polisens förvar över natten på grund av att de stört en biträdande polis chefs hemfrid. BJO konstaterade att den kriminalkommissarie som fattat beslutet inte hade överskridit sin prövningsrätt men framhöll att det i fråga om så unga personer är skäl att omsorgsfullt överväga alternativa åtgärder, t.ex. att föra hem dem. BJO ansåg att syftet med polislagens 20 § är att förhindra direkt upprepning av störningar under de närmaste timmarna eller högst under samma dygn. Paragrafen kan inte tillämpas i bestraffningssyfte eller t.ex. för att över huvud taget hindra störningar längre fram i tiden (1748*, 1749* och 1750/4/06*).

I ett fall hade grunderna för att klaganden gripits inte tillförlitligt kunnat utredas i efterhand och det kunde ifrågasättas om åtgärderna över huvud taget kunde motiveras (3824/4/06*). Orsaken till ett onödigt ca en timme långt frihetsberövande var att polisen inte hade återkallat en efterlysning som blivit onödig (3580/4/06*).

Frihetsberövades förhållanden och bemötandet av dem

I lagen föreskrivs uttryckligen att bemötandet av frihetsberövade personer och deras förhållanden ska stå under JO:s särskilda tillsyn. Av de ca 150 000 personer som polisen årligen griper tas två tredjedelar i förvar på grund av berusning. Frihetsberövandena räcker från några timmar till några månader. Polishäktena är emellertid inte utrustade så att de lämpar sig för boende under en längre tid. Enligt lagen får ingen i regel utan synnerligen vägande skäl hållas i polisfängelse över fyra veckor.

I sitt beslut med anledning av polisens agerande i samband med Smash Asem -demonstrationen kritiserade BJO i några fall behandlingen av dem som gripits samt deras förhållanden (se ovan s. 116). Dessutom kritiserade han en kriminalöverkonstapel som glömt sitt löfte att berätta för en av de gripnas mor att denne misstänktes för upplopp (2941/4/06).

I ett annat fall kritiserade BJO polishäktet i Björneborgs härad för att en rannsaktionsfånge inte fullt ut fått utnyttja sin rätt till utomhusvistelse. BJO ansåg att fångtransport eller hämtning till domstol för att bli förhörd inte kunde betraktas som daglig utomhusvistelse och lämplig motion (1378/4/06*). BJO kritiserade polishäktet i Uleåborgs härad för att man där i regel höll belysningen i förvaringsrummen tänd dygnet runt. BJO ansåg att detta stred mot bestämmelserna om behandling av anhållna. Enligt dessa ska belysningen släckas om inte den frihetsberövade ber att den ska hållas tänd eller om övervakningen inte förutsätter något annat (1312/4/06).

I ett fall ansåg BJO att en polispatrull borde ha fört en person som påträffats liggande i en trappuppgång till hälsocentralen för undersökning innan han fördes till polishäktet. Personen i fråga hade fasttorkat blod på pannan och bakhuvudet. Då han följande dag frigavs fördes han till sjukhus där det konstaterades att han drabbats av hjärnblödning (960/4/05*).

BJO ansåg i två fall att också ärenden där en person kortvarigt hållits i förvar måste registreras (1853 och 3379/4/05*).

Registrering av brottanmälningar

Då ett brott eller en händelse som anmälaren anser vara ett brott anmäls till polisen, skall anmälan utan dröjsmål registreras. Inom laglighetskontrollen har det ansetts att registreringen ska ske inom några dagar. Bestämmelsen är i det närmaste ovillkorlig och det är uttryckligen anmälarens uppfattning om det inträffade som är avgörande. Det saknar betydelse om polisen anser det vara fråga om ett brott eller inte. Registreringen av en anmälan innebär inte att förundersökning

inleds, utan det ska fattas ett separat beslut om saken. En förundersökning genomförs endast om det enligt polisens bedömning finns skäl att misstänka att det har begåtts ett brott.

Det dröjde över ett år innan en brottanmälan registrerades och överfördes

En kriminalöverkonstapel vid polisinrättningen i Helsingfors härad glömde att registrera en anmälan om våldtäkt. Hon hade inte heller överfört anmälan och förhörsprotokollet till den polisinrättning som undersökningen av ärendet ankom på. Det dröjde över ett år innan anmälan registrerades och överfördes. BJO gav kriminalöverkonstapeln en anmärkning.

Trots att kriminalöverkonstapeln försummat att registrera anmälan hade hon inlett förundersökningen omedelbart genom att förhöra målsäganden. Andra åtgärder än målsägandeförhöret vidtogs emellertid inte i ärendet eftersom det inte överfördes

Enligt BJO:s åsikt skulle en vederbörlig registrering eventuellt ha förhindrat att ärendet föll i glömska. BJO ansåg att försummelsen som helhet betraktad var synnerligen klandervärd – även om den omständigheten att anmälan inte registrerats inte i sig skulle ha föranlett någon allvarlig kritik, om förundersökningen trots allt skulle ha gjorts. Kriminalöverkonstapelns försummelser ledde till att förundersökningen av det allvarliga brottet fördröjdes med över ett år.

BJO Jukka Lindstedts beslut 30.10.2007, dnr 1634/4/06*, föredragande Mikko Eteläpää

Under verksamhetsåret uppdagades också andra fall där det dröjt t.o.m. flera månader innan anmälningar registrerats (bl.a. BJO:s beslut 2659/4/05, 3639/4/06*, 159* och 474/4/07*). Det kunde t.ex. råda ovisshet om huruvida klaganden över huvud taget haft för avsikt att göra brottanmälan eller endast ville diskutera en händelse med polisen. I sådana fall ska parten frågas vilken hans avsikt är.

Dröjsmål med förundersökning

Enligt lagen skall förundersökning göras utan onödigt dröjsmål. Klagomålen gäller ofta missnöje med förundersökningens längd. En utdragen förundersökning är problematisk inte bara från målsägandens synpunkt och med tanke på resultatet av förundersökningen utan även 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 sammanhanget 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. Från Europadomstolens synpunkt utgör också förundersökningen en del av rättegången när det är fråga om bedömningen av hur länge behandlingen pågått.

Två överkonstaplar åtalades för dröjsmål med förundersökning

I samband med att polisinrättningen i Enare-Utsjoki härad inspekterades i september 2005 framgick det att åtalsrätten i tre ärenden som undersökts av överkonstapel A hade preskriberats medan förundersökningen pågick. Ärendena gällde osann utsaga vid myndighetsförfarande, skatteförseelse och tredska mm. Överkonstapel B hade varit undersökningsledare i de två först nämnda ärendena.

Det hade också tidigare förekommit dröjsmål med förundersökningar vid polisinrättningen i Enare-Utsjoki härad. Efter att BJO Jaakko Jonkka i september 2000 under en inspektion konstaterat betydande dröjsmål med förundersökningar beslöt han undersöka ärendet på eget initiativ. BJO Ilkka Rautio konstaterade i sitt beslut 2003 att i synnerhet överkonstapel A och en äldre konstapel hade flera utdragna ärenden där förundersökningen skulle ha kunnat slutföras med relativt små

ansträngningar. En del av brotten hade hunnit preskriberas medan förundersökningen pågick. Överkonstapel B hade varit undersökningsledare i merparten av dessa förundersökningar. BJO tilldelade då A och B samt den äldre konstapeln anmärkningar. Dessutom uppmärksammade han IM bl.a. på polisinrättningens resursproblem, i synnerhet på avsaknaden av en kommissarietjänst och bad länsstyrelsens polisavdelning följa upp förundersökningstiderna (se närmare JO:s berättelse för 2003, s. 114–115).

Eftersom det vid inspektionen 2005 kunde konstateras nya fall där brott preskriberats lät BJO Lindstedt göra en förundersökning av A:s och B:s förfarande. I ett tidigt skede av förundersökningen framgick det vid polisavdelningens uppföljning av målen dessutom att A hade varit undersökningsledare i ett ärende som gällde äventyrande av trafiksäkerheten. Utredaren hade i juli 2003 överlämnat ett bristfälligt förundersökningsprotokoll till A. A beslöt i november 2004 att inte överlämna ärendet till åklagaren eftersom brottet var preskriberat. Länsstyrelsens polisavdelning ansåg att A:s handlande var orsak till preskriptionen. Ärendet togs med i förundersökningen.

Polisavdelningen vid länsstyrelsen i Lapplands län konstaterade medan förundersökningen pågick att också undersökningen av vissa andra ärenden hade fördröjts. Polisavdelningen gav A en allvarlig anmärkning för obefogade dröjsmål i tre mål som han undersökt. Länsstyrelsens polisavdelning gav också B en anmärkning på grund av att ett mål där B varit undersökningsledare inte efter att en utredare insjuknat hade överförts till en annan utredare. Undersökningen av dessa ärenden hade fördröjts men brotten hade inte preskriberats.

Av de preskriberade ärenden som uppdagats vid inspektionen 2005 ansåg BJO att framför allt ett ärende var allvarligt. Ärendet gällde misstanke om osann utsaga vid myndighetsförfarande. Den åklagare som gjort undersökningsbegäran hade bett att åtminstone en äldre konstapel vid samma polisinrättning skulle höras som vittne. När åtalsrätten preskriberats hade ännu ingen hörts, inte ens den polisman som åklagaren nämnt. Enligt BJO borde i synnerhet denna förundersökning ha skötts, eftersom den gällde ett ärende som var viktigt med tanke på rättskipningen och det straff-

rättsliga påföljdssystemet. Enligt utredningen var undersökningen dessutom enkel att göra.

BJO ansåg att A i sin tjänsteutövning uppsåtligt hade brutit mot sin tjänsteplikt som hade förutsatt att han utan obefogat dröjsmål gjorde de tre förundersökningarna och vidtog övriga polisiära åtgärder i samband med dem. I ärendet som gällde äventyrande av trafik-säkerheten hade A försummat sin skyldighet att som undersökningsledare förordna om tilläggsutredningar och förhör, avslutande av förundersökningen samt övriga uppgifter som ankommer på undersökningsledaren. BJO ansåg att B av oaksamhet hade åsidosatt sin tjänsteplikt att som undersökningsledare leda förundersökningen av de två ärenden som undersöktes av A, handleda utredaren och övervaka att förundersökningen framskred.

Eftersom åtalsrätten i samtliga ärenden hade preskriberats medan förundersökningen pågick kunde ingendera överkonstapelns gärningar, med beaktande av deras menlighet och skadlighet, anses vara ringa på det sätt som avses i strafflagens 40 kap. 10 §. BJO förordnade att A skulle ställas under åtal för brott mot tjänsteplikt, alternativt för brott mot tjänsteplikt av oaksamhet. Dessutom förordnade han att B skulle åtalas för brott mot tjänsteplikt av oaksamhet.

BJO Jukka Lindstedts beslut 27.4.2007,
dnr 3927/2/05, föredragande Eero Kallio

Lapplands tingsrätt ansåg i sin lagakraftvunna dom i september 2007 att de preskriberade brotten betraktande som enskilda gärningar allmänt taget kunde anses vara relativt obetydliga med beaktande av att de förväntade straffen skulle ha varit högst böter. Bidragande orsaker till vardera överkonstapelns försummelser var den bristfälliga organiseringen av polisinsatserna och överkonstaplarnas stora arbetsbörda. Båda hade emellertid fått anmärkning av riksdagens biträdande justitieombudsman för dröjsmål med undersökningen av andra, äldre mål. Redan innan de brott som det här är fråga om preskriberats hade utredning inhämtats i det äldre ärendet. Av denna anledning ansåg tingsrätten att båda överkonstaplarna särskilt borde ha uppmärksammat att åtalsrätten inte preskriberades i mål som de ansvarade för.

Överkonstapel A hade på grund av andra arbetsuppgifter haft svårigheter med att i tid sköta utredningen av gamla mål och övervaka undersökningen i ett mål för vilket han förordnats till undersökningsledare. Trots detta skulle A enligt tingsrätten ha kunnat undvika att åtalsrätten preskriberades genom att på ett bättre sätt organisera uppföljningen av mål som höll på att preskriberas. Tingsrätten ansåg att A:s förfarande snarare varit oaksamt än uppsåtligt. Tingsrätten ansåg inte att gärningarna bedömda som en helhet var ringa på det sätt som avses i strafflagens 40 kap. 10 § och dömde A till bötesstraff för brott mot tjänsteplikt av oaksamhet.

Tingsrätten ansåg inte att B:s gärning var ringa på det sätt som avses i strafflagens 40 kap. 10 § och ansåg att han därför gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt av oaksamhet. Eftersom B i egenskap av undersökningsledare hade påtalat dröjsmålen för utredarna och uppmärksammat sina förmån på situationen ansåg tingsrätten emellertid att B:s handlande var ursäktligt och dömde honom inte till straff.

Långa förundersökningstider på Åland

I samband med att BJO på eget initiativ undersökte Ålands polismyndighets verksamhet framgick det att vissa brottmål hade varit onhängiga synnerligen länge och att åtalsrätten i en del av dem hade hunnit preskriberas. Prioriteringen av förundersökningarna föreföll emellertid ha fungerat såtillvida att de preskriberade brotten i regel var ringa och antalet sådana mål var inte alarmerande varken med beaktande av deras art eller det sammanlagda antalet onhängiga mål.

Enligt utredningarna var polismyndighetens arbetssituation svår. När ärendet utreddes framgick det att Ålands landskapsregering hade vidtagit åtgärder för att förbättra polisverksamheten. BJO ansåg det vara tillräckligt att för kännedom meddela polismästaren och två undersökningsledare som sin uppfattning att polismyndighetens förfarande inte uppfyllde förundersökningslagens krav i fråga om förundersökningstiderna.

BJO Jukka Lindstedts beslut 14.5.2007,
dnr 2670/2/05, föredragande Mikko Sarja

BJO kritiserade en äldre konstapel vid polisinskrifningen i Helsingfors härad för att åtalsrätten för sex fall av skadegörelse hade preskriberats medan förundersökningen pågick. Utredarens stora arbetsbörda betraktades som en förmildrande omständighet. Förmännen uppmärksammades på vikten av att organisera förundersökningsledarnas verksamhet i samband med att personal byttes ut samt på vikten av att följa upp målen (1799/4/05).

Förundersökningsbeslut och beslutsmotiveringar

Beslut om förundersökningar och i synnerhet beslutsmotiveringarna har under de senaste åren ständigt gett anledning till kritik. Liknande problem har kunnat konstateras också i samband med inspektionerna.

Skyldigheten att motivera beslut kan härledas från grundlagens 21 §. Beslut om att avsluta en förundersökning måste motiveras i den mån som ärendets natur förutsätter detta. Parterna har behov av att veta orsaken till att förundersökning inte görs i ett ärende eller varför den har avslutats. Beslutsmotiveringarna gör det dessutom möjligt att kontrollera avgörandena i efterhand. Motiveringarna har också betydelse med tanke på beslutsfattarens självkontroll, eftersom beslutsfattaren vid utformningen av motiveringarna måste överväga om beslutet är juridiskt hållbart. Motiveringarna har vidare betydelse för förtroende för myndigheternas verksamhet.

Bristfälliga beslutsmotiveringar

BJO kritiserade en överkonstapel vid polisinskrifningen i Lahtis härad för hans beslut att inte göra förundersökning respektive avsluta förundersökning.

BJO konstaterade att det av ett beslut, utöver de egentliga motiveringarna, tydligt måste framgå slutresultatet och den juridiska grunden. En klagande hade kritiserat flera beslut för att det inte över huvud taget framgick vad de grundats på. Den juridiska grunden torde i de flesta fallen ha varit förundersökningslagens 2 eller

43 §. Det räcker inte heller med anteckningen "ETL 2". Den nämnda förkortningen av förundersökningslagen är enligt BJO:s åsikt inte allmänt känd. Ett beslut måste till alla delar vara begripligt för parterna, vilket innebär att denna typ av förkortningar inte bör användas.

Av förundersökningsledarens beslut framgick inte alltid tydligt slutresultatet, dvs. att "förundersökning inledd inte" eller att "förundersökningen avslutas". Dessutom hade undersökningsledaren i flera beslut konstaterat att undersökningen avbrutits. Av den utredning som stått till buds framgick emellertid att det varit fråga antingen om att förundersökning inte inletts eller om att förundersökningen avslutats. Avbrytande av förundersökningen är en särskild åtgärd för vilken grunderna är andra än t.ex. för avslutande av förundersökningen.

BJO underströk vikten av att göra klar skillnad mellan "förundersökning inledd inte", "förundersökningen avslutas" och "förundersökningen avbryts". Dessa beslut tillämpas i bestämda situationer och de har sina egna juridiska grunder. Också de egentliga beslutsmotiveringarna hade delvis varit synnerligen knapphändiga – t.ex. i fråga om vilka fakta som talade för att det inte fanns skäl att misstänka brott.

BJO Jukka Lindstedts beslut 29.1.2007, dnr 2342* och 3879/4/06*, föredragande Juha Haapamäki

BJO anförde samma typ av kritik mot polisens beslut bl.a. i sina avgöranden 901*, 1713*, 2058*, 2450* och 3684/4/06. I det första avgörandet ansåg han också att en frontalkrock och dess följder inte hade utretts tillräckligt och att de åtgärder som vidtagits under förundersökningen inte hade blivit vederbörligen registrerade samt att det inte hade funnits förutsättningar att avsluta ärendet enbart med att ge en anmärkning.

Förundersökning avslutades på ett lagstridigt sätt

En kommissarie vid polisinskrifningen i Åbo härad hade avslutat undersökningen med anledning av en brottsanmälan om en utomlands begången stöld av en mobiltelefon. De omständigheter som i utredningen nämdes som grund för beslutet – dvs. att det var osannolikt att man kunde få fram uppgifter för utredning av stöl-

den samt att det var ett från processekonomisk synpunkt tungrott förfarande att begära rättshjälp av utländska myndigheter – var omständigheter på grund av vilka allmänna åklagaren på framställning av undersökningsledaren hade kunnat avsluta förundersökningen. På de nämnda grunderna hade polisen emellertid ingen laglig rätt att självständigt besluta om saken.

BJO uppmärksammade kommissarien och polisinrättningen också på vikten av att motivera beslut så som lagen förutsätter. Beslutet hade motiverats endast med orden "Åtgärd utförd. Brottet begånget utomlands".

BJO Jukka Lindstedts beslut 16.10.2007,
dnr 1064/4/07*, föredragande Pasi Pölönen

Betydelsen av en specialtillsynsmyndighets beslut

En kommissarie vid polisinrättningen i Lappo härad hade beslutat att i ett ärende som gällde olovligt byggande inte skulle inledas egentlig förundersökning eftersom kommunens byggnadstillsynsmyndighet hade beslutat att inte överlämna ärendet till åklagaren. BJO Jääskeläinen beslöt i samband med undersökningen av ett klagomål undersöka förfarandet på eget initiativ.

BJO konstaterade att om en byggnadstillsynsmyndighet i enlighet med 186 § i markanvändnings- och bygglagen inte har gjort anmälan om en gärning till polisen för förundersökning är det inte fråga om en sådan situation som avses i förundersökningslagens 4 § 2 mom., där förundersökning endast görs av särskilda skäl. En förutsättning för att göra förundersökning var inte att byggnadstillsynsmyndigheten i enlighet med 186 § i markanvändnings- och bygglagen hade gjort polisanmälan. Det nämnda lagrummet gäller endast tillsynsmyndighetens skyldigheter.

Undersökningsledaren handlade inte lagstridigt då han beslöt att inte göra förundersökning. Han borde emellertid inte ha baserat sitt beslut enbart på att "nämnden har beslutat att inte göra anmälan till åklagaren". Däremot hade han eventuellt kunnat basera sitt beslut på förundersökningslagens 2 § 2 mom. som var i kraft vid händelsepunkten och som till sakinnehållet motsvarade förundersökningslagens gällande 4 § 1 mom.

BJO meddelade undersökningsledaren sin uppfattning för kännedom.

BJO Petri Jääskeläinenns beslut 22.10.2007,
dnr 3554/2/05*, föredragande Erkki Hännikäinen

BJO Lindstedt ansåg i ett fall att en kommissarie handlat inom ramen för sin prövningsrätt då han inte inledde förundersökning med anledning av att en s.k. sändarvarg skjutits. Först efter att vargen skjutits konstaterades det att den var försedd med ett sändarhalsband och att den inte hört till den vargflock som hade orsakat problem och skador och för vilken utfärdats jaktlicens. BJO ansåg – bl.a. med hänvisning till ett yttrande från jord- och skogsbruksministeriets fiske- och viltavdelning – att licensvillkoren eventuellt inte var förenliga med jaktförordningen. BJO motiverade sitt avgörande bl.a. med den legalitetsprincipen, enligt vilken en förutsättning för att döma en person till straff är att personen i fråga har gjort sig skyldig till en gärning som enligt lag uttryckligen är straffbar (1666/4/05*).

I ett annat ärende borde polisen enligt BJO:s åsikt med anledning av en anmälan om bedrägeri ha gjort en mera omfattande preliminär utredning före beslutet om att inte göra förundersökning. Det skulle ha varit motiverat att inleda förundersökning på basis av redan kända omständigheter i fråga om vissa delar av ärendet. Rekvisitet för bedrägeribrott har relativt många element och bedömningen kan inkludera rättsliga tolkningar som i många avseenden är tämligen långtgående, bl.a. vad beträffar rättshandlingens karaktär, parternas utredningsskyldighet samt i fråga om vilka uppgifter som påstås vara vilseledande och dessas betydelse. En tillförlitlig utredning av sådana omständigheter kräver ofta förundersökning och bedömningen av omständigheternas betydelse är i allmänhet bättre att göra i samband med åtalsprövningen (975/4/06*). En undersökningsledare borde ha utrett om det fanns förutsättningar att inte göra förundersökning också i fråga om den oakt samma gärningsformen av ett brott (1805/4/06).

Enligt BJO skulle det ha varit motiverat att föra ett misshandelsärende till åtalsprövning. På basis av förundersökningsmaterialet var det inte så klart att något brott inte hade begåtts, att ärendet hade kunnat avslutas genom polisens beslut (432/4/06*).

Målsägandena och de som hörts som part ska i regel underrättas om vad som beslutats vid förundersökningen. I några ärenden kritiserades polisen för att ha försummat denna skyldighet. BJO Lindstedt konstaterade att det ibland kan vara motiverat att meddela om avslutad förundersökning på annat sätt än genom att rutinmässigt sända den misstänkte en kopia av beslutet varav framgår målsägandens adress. Den misstänkte har i och för sig möjlighet att få reda på målsägandens adress, utom i det fall att adressen är sekretessbelagd. I vissa fall talar emellertid ett barns fördel eller skyddandet av en familjs integritet för att polisen inte på eget initiativ lämnar ut t.ex. adressuppgifter till en misstänkt. I ett fall var det fråga om ett brott mot en minderårig och modern berättade att hon fruktade för sin säkerhet om den misstänkte via beslutet fick reda på deras adress (21 73/4/06*).

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. Varje år görs det i vårt land över 10 000 (13 403 år 2005) husrannsakningar. Det bör observeras att med husrannsakan inte endast avses undersökning av bostäder utan också undersökning av andra typer av byggnader, slutna förråd och motorfordon.

Husrannsakan i fel bostad

BJO uppmärksammade en äldre konstapel och en undersökningssekreterare vid polisnrättningen i Heinola härad på vikten av att omsorgsfullt kontrollera den adress där husrannsakan ska verkställas. Adressen hade utretts med ett telefonsamtal till undersökningssekreteraren som sökte upp adressen i befolkningsregistret. Polisnrättningen i ett annat härad gjorde husrannsakan i klagandens bostad som handräckning. Strax efter att husrannsakan gjorts märkte den äldre konstapeln som bett om handräckning att det fanns två personer med samma namn. Efter att husrannsakan gjorts i fel bostad ringde den äldre konstapeln omedelbart upp klaganden och beklagade felet.

Av undersökningstekniska skäl var det viktigt att husrannsakan gjordes utan dröjsmål. Polisens sätt att söka adressen i befolkningsregistret var uppenbart vårdslöst. BJO ansåg det vara riskabelt att ta reda på föremålet för husrannsakan med endast ett telefonsamtal. Polisen ska iakttä största omsorgsfullhet vid utredningen av grunderna för tvångsmedel och inriktningen av tvångsmedlen.

BJO Jukka Lindstedts beslut 4.6.2007, dnr 3519/4/06*, föredragande Pasi Pölonen

Begreppet husrannsakan

En brottsanmälan hade gjorts med anledning av polisens husrannsakan i en bostad. En häradsåklagare i Helsingfors hade i egenskap av undersökningsledare beslutat att förundersökning inte skulle göras i ett ärende. Häradsåklagaren ansåg att husrannsakan gjorts i syfte att göra polisundersökning enligt polislagen och att tvångsmedelslagens formföreskrifter om husrannsakan sålunda inte behövde iakttas.

BJO ansåg att åklagarens beslut var felaktigt. Med polisundersökning avses annan undersökning än förundersökning med anledning av brott. I brottsanmälan kritiserades emellertid den brottsplatsundersökning som gjorts i en misstänkt persons bostad i samband med förundersökning av ett sexualbrott. Det var fråga om husrannsakan enligt tvångsmedelslagen. Detta konstaterade också åklagaren i sin utredning och meddelade att hon skulle ompröva beslutet att inledda förundersökning.

BJO Jukka Lindstedts beslut 25.6.2007, dnr 988/2/06, föredragande Kristian Holman

I tullavsnittet (s. 164) redogörs för ett fall där det konstateras att det skulle ha varit motiverat att betrakta undersökningen av en bil i brottsutredningssyfte som husrannsakan (2519/4/05*). I ett ärende hade man försummat att upprätta protokoll över husrannsakan (2024/4/07).

BJO kritiserade polisen för att bostadens innehavare inte tilläts vara närvarande under hela husrannsakan. Dessutom förenade sig BJO om polisnrättningens ytt-

rande att polisen är skyldig att skydda egendom som är föremål för husrannsakan på så sätt att bostadens dörrar stängs på samma sätt som de var stängda före åtgärden. Dörren och balkongdörren till en bostad hade uppenbarligen lämnats öppna (2579/4/06*). Polisen hade i samband med husrannsakan söndrat en bakdörr av glas till klagandens bostad. BJO ansåg att polisen på eget initiativ borde ha väckt frågan om hur bostaden skulle skyddas, trots att bakdörren ledde ut på en väl inhägnad gård (4016/4/06*).

En polisman hade tretiden på morgonen öppnat en olåst dörr och gått in i husets tambur för att leta efter ägaren till hundar som stört omgivningen genom att skälla. BJO ansåg det vara problematiskt att åtgärden innebar ett ingrepp i hemfridsfären utan någon klar behörighetsgrund (1099/4/07*).

Grunderna för kroppsvisitation kunde ifrågasättas

Klaganden kritiserade polisinrättningen i Åbo härad för att den hade misstänkt hans son för narkotikabrott och kroppsvisiterat honom. Enligt BJO:s uppfattning hade sonen enligt vad som framgick av polisens utredningar inte i och för sig uppträtt på något sätt avvikande. Trots att tröskeln för brottsmisstanke enligt förundersökningslagen inte är särskilt hög kunde BJO inte på basis av den utredning som han hade tillgång till förena sig om polisens uppfattning att det i det aktuella fallet fanns anledning att misstänka narkotikabrott. Redan av denna orsak kunde det ifrågasättas om det fanns anledning att kroppsvisitera klagandens son.

BJO konstaterade dessutom att det för inledande av förundersökning inte nödvändigtvis förutsätts lika starka misstankar som för tvångsmedel. Tröskeln för att använda tvångsmedel uttrycks med samma begrepp (skälig misstänkt). Som stöd för denna åsikt kan bl.a. anföras att flera tvångsmedel innebär större ingrepp i individens grundläggande rättigheter än enbart inledande av förundersökning och misstanke om brott. Av den anledningen kan det i bevismässiga gränsfall vara skäl att förhålla sig mera restriktivt till skälig misstänkt -tröskeln som en förutsättning för tvångsmedel än som en förutsättning för att inleda förundersökning.

Detta gäller framför allt när tvångsmedel riktas mot barn. Den omständigheten att en åtgärd haft samband med utbildning får inte påverka bedömningen av de lagstadgade förutsättningarna för åtgärderna i fråga.

BJO Jukka Lindstedts beslut 22.1.2007,
dnr 3326/4/05*, föredragande Mikko Eteläpää

Återlämnande av beslagttaget föremål

BJO klandrade polisinrättningen i Björneborgs härad för att ett beslagttaget föremål inte hade hållits i polisens besittning utan återlämnats till sin ägare. Polisen ska i enlighet med tvångsmedelslagen hålla ett beslagttaget föremål om flera personer kräver att få det. Föremålet får återlämnas endast om rätten till det är ostridigt.

I det aktuella fallet hade en pantlåneinrättning där ett beslagttaget föremål varit pantsatt bett polisen förvara ett föremål till dess att domstolens beslut vunnit laga kraft. Som motivering till att föremålet återlämnats anförde polisen att det sannolikt hade frångåtits ägaren genom stöld, vilket innebar att denne enligt lag hade rätt att återfå föremålet av panthavaren utan lösen.

BJO konstaterade att bedömningen av frågan om ett föremål frångåtits ägaren t.ex. genom stöld och vem som sålunda har bättre rätt till det, till sin karaktär är prövning av ett slag som inte ankommer på polisen utan på domstolen. Utgångspunkten är den att polisen endast ska konstatera om flera personer har krävt att få föremålet. I en sådan tvistefråga har polisen i regel inte befogenhet att ta ställning till vem som har bättre rätt till föremålet.

BJO Jukka Lindstedts beslut 20.6.2007,
dnr 1841/4/05*, föredragande Anu Rita

Straffprocessuella rättsskyddsgarantier

Av rättssäkerhetsskäl är straffprocessen ett i lag reglerat förbundet förfarande. Också de minimirättigheter som enligt Europeiska människorättskonventionen

garanteras åtalade ska iakttas redan vid förundersökningen.

En kommissarie gavs anmärkning för att han utfärdat kontaktförbud utan stöd i lag

BJO gav en kommissarie vid polisnärheten i Inre Savolax härad en anmärkning för att han utan stöd i lag utfärdat ett "interimistiskt kontaktförbud" mellan en rannsakningsfånge och dennes försvarare som förordnats av domstol. Enligt kommissariens hade försvararen på sin huvudmans begäran kontaktat en annan misstänkt och på detta sätt försvårat förundersökningen.

Enligt BJO är rätten att anlita biträde ett av de viktigaste elementen i en rättvis rättegång. Den misstänktes rätt att effektivt försvara sig redan under förundersökningen utgör åtminstone i vidsträckt bemärkelse en del av en rättvis rättegång. Av den anledningen bör lagens bestämmelser om begränsning av rätten att anlita biträde och möjligheterna att förbjuda någon att uppträda som biträde enligt BJO inte tolkas extensivt. Lagen känner inte till kontaktförbud av det slag som kommissarierna utfärdat.

BJO Jukka Lindstedts beslut 18.1.2007,
dnr 2570/4/05*, föredragande Mikko Eteläpää

I ett klagomål var det fråga om att brev som ett biträde sänt till en rannsakningsfånge fördröjdes med t.o.m. två veckor i Vanda härads polishäkte. En orsak till dröjsmålen var enligt utredningarna ett avbrott i informationen mellan polishäktets vakter och CKP:s utredare. BJO underströk att brev från en rannsakningsfånges biträde skall frambefordras omedelbart om det inte finns grundad anledning att misstänka missbruk (3073/4/06*).

En överkonstapel hade inte för en misstänkt person som förhördes förklarar när en försvarare kunde förordnas för denne (3748/4/05).

BJO ansåg att det skulle ha varit mera motiverat att göra en normal än en summarisk förundersökning. Vid den förundersökning som senare gjordes på förordnande av åklagaren borde den misstänkta som motsatte sig straffanspråk ha hörts personligen och inte

per telefon (2715/4/06). Bristfälligt förundersökning föranledde kritik också i andra fall, bl.a. i BJO:s beslut 3929/4/05 och 4283/4/06.

En polisman vid polisnärheten i Helsingfors härad hade i samband med observation videofilmats klaganden med en kass där man senare påträffade 26 kilogram hasch. Polismannen hördes vid förundersökningen som vittne. Detta förhörprotokoll hade inte fogats till förundersökningsprotokollet men nog överlämnats till åklagaren. I förundersökningsprotokollet hade inte heller gjorts någon anteckning om förhöret. Klaganden som åtalades för grovt narkotikabrott fick kännedom om förhöret först genom åklagarens stämningsansökan, där polismannen som videofilmats kassen nämnades som vittne.

Enligt förundersökningslagen ska i förundersökningsprotokollet tas in förhörprotokollen och redogörelser för undersökningsåtgärder samt därtill fogas de handlingar och upptagningar som uppkommit i samband med undersökningen, om de kan antas ha betydelse i saken. I förundersökningsprotokollet ska göras en anteckning om material som uppkommit vid förundersökningen men inte har tagits in i protokollet. I det aktuella fallet borde i förundersökningsprotokollet enligt BJO:s åsikt åtminstone ha gjorts en anteckning om förhöret med polismannen (334/4/05).

Det var fråga om bristfälliga anteckningar i ett förundersökningsprotokoll också i fallet 433/4/06*. I två fall var det fråga om huruvida en person som förhördes avsiktligt hade getts felaktig information, vilket är förbjudet enligt lag. I ingetdera fallet hade så skett men polisen uppmärksammades på vikten av ett entydigt språkbruk samt på att om en misstänkt person vid förhör informeras om resultatet av en förundersökning, är det skäl att förvissa sig om att informationen är korrekt (368 och 2519/4/05* s. 164). I ett annat fall framgick det att fotografier som polisen tagit på platsen för en bilolycka uppenbarligen av misstag avlägsnats ur kamerans minne. Enligt BJO borde polismannen som tog bilderna ha ombesörjt att de överlämnades till utredaren (1941/4/06*).

Det var fråga om jäv i ett ärende där en biträdande polischef var målsägande i ett brottmål. Han hade tagit ställning till frågan om DNA-profiler och signalement

skulle tas på misstänkta personer efter att utredaren frågat honom om detta. Enligt BJO:s åsikt borde den biträdande polischefen ha avhållit sig från att ta ställning till hur underlydande polismän skötte hans ärende på polisrättningen. Kärnan i jävsbestämmelserna är att en tjänsteman inte får vidta ämbetsåtgärder eller som tjänsteman utöva inlyftande i ett ärende där han själv är part (1748/4/06*).

Ett fall som gäller språket i ett förhörprotokoll refereras på s. 81 (1813/4/05).

Undersökning av misstänkta polisbrott

Redan i tio år har allmänna åklagare lett undersökningen av brott som polismän påstås ha begått. Ändå förekommer det fortfarande fall där en polisman i strid med lagen har fattat beslut som borde ha fattats av en undersökningsledare. I egenskap av undersökningsledare beslutar åklagaren bl.a. om förundersökning ska inledas. Själva undersökningen görs i praktiken av polisen men inte av den misstänkte polismannens enhet.

En undersökningsbegäran borde ha behandlats som ett ärende om polisbrott

BJO gav länsmannen i Enare-Utsjoki härad en anmärkning på grund av att han inte hade vidtagit åtgärder för att överföra en undersökningsbegäran till undersökning som ett polisbrott. Klaganden hade genom ett beslut om att inte väcka åtal fått veta att det ursprungliga förhörprotokollet och hans slutyttrande i ärendet hade förkommit. Åklagaren hade i och för sig förundersökningsprotokollet och slutyttrandet till sitt förfogande som kopior. Klaganden hade i december 2006 bett polisen undersöka vilka som var skyldiga till att handlingarna förkommit samt till eventuella övriga lagstridigheter. Klaganden frågade fem månader senare länsmannen om saken. Denne berättade att han sökt handlingarna utan resultat.

BJO konstaterade att länsmannen hade försummat att överföra ärendet till undersökning som ett polisbrott, med en åklagare som undersökningsledare. Han hade

inte heller underrättat länsstyrelsens polisavdelning om ärendet för att denna skulle kunna bestämma hur undersökningen skulle organiseras. Polisavdelningen hade i juli 2007 i samband med undersökningen av klagomålet överfört klagandens undersökningsbegäran till åklagaren.

BJO Jukka Lindstedts beslut 16.10.2007, dnr 1970/4/07*, föredragande Eero Kallio

Också i två andra fall hade polisen beslutat att ärendet inte överförs till förundersökning, trots att undersökningsbegäran också gällde frågan om polismän gjort sig skyldiga till brott (181/4/05 samt ett fall som uppdagats och behandlats i samband med inspektionen av Mellersta Nylands polisrättning).

Befogenhet att vidta brådskande åtgärder

En polispatrull fick en anmälan om misstänkt rattfylleri. Patrullen påträffade bilföraren som visade sig vara en kriminalkommissarie. Patrullen beordrades av en kriminalöverkommissarie att föra den misstänkte till blodprov. Det första blodprovet togs också innan man kontaktat jourhavande åklagaren. Det var fråga om huruvida polisen hade rätt att använda straffprocessuella tvångsmedel innan åklagaren beslutat om förundersökning. Riksåklagarämbetets och polisens föreskrifter utgår ifrån att straffprocessuella tvångsmedel får användas först efter att förundersökning har inletts. Före åklagarens beslut om att inleda förundersökning får polisen sålunda inte besluta t.ex. om blodprov.

Enligt BJO:s åsikt är också en annan tolkning möjlig. Motiveringen till att en åklagare ska leda undersökningen i ärenden där en polisman misstänks för brott är uttryckligen att man vill trygga att förundersökningen av misstänkta polisbrott görs utan hänsyn till den misstänktes ställning. Dessutom anses det med tanke på allmänhetens förtroende för förundersökningens opartiskhet vara viktigt att ordna undersökningsledningen på ett sådant sätt att en polismyndighet inte själv kan fatta beslut om att avsluta undersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått. BJO konstaterade att det vid brådskande åtgärder inte är fråga om att avsluta undersökningen utan uttryckligen om att se till att den fortsätter. För det andra har den

misstänktes ställning (som polisman) uttryckligen betydelse för undersökningen och dessutom på ett inte önskvärt sätt, om brådskanie och nödvändiga åtgärder fördröjs på grund av att ingen annan än en åklagare kan besluta om dem. Vidare kan allmänhetens förtroende för förundersökningens ändamålsenlighet försvagas om den i ett visst fall skulle äventyras genom ett sådant dröjsmål. BJO ansåg det sålunda motiverat att justera lagstiftningen för att det ska kunna säkerställas att brådskanie åtgärder i alla situationer kan utföras så att utredningen av brott inte äventyras. Han meddelade JM och IM:s polisavdelning sin uppfattning.

BJO Jukka Lindstedts beslut 18.4.2007,
dnr 1565/4/06*, föredragande Juha Haapamäki

En kommissarie överskred sina befogenheter när han informerade om brottsmisstankar

BJO ansåg att en kommissarie vid Ålands polismyndighet överskred sina befogenheter när han informerade om att polismän misstänktes för brott. Kommissarien hade efter att brottsanmälan registrerats faxat materialet till den åklagare som var undersökningsledare. Omedelbart därefter offentliggjorde han ett pressmeddelande varav det framgick att två polismän som arbetade på Åland misstänktes för brott.

BJO konstaterade att även om extern information ingår i polisens verksamhet och främjar offentlighetsprincipen samt verksamhetens öppenhet och genomskinlighet, uppställer lagstiftningen vissa villkor bl.a. i sekreteshänseende. Öppenhetsidén kan inte åsidosätta lagens bestämmelser om informationsansvar.

Enligt BJO:s åsikt omfattar bestämmelsen som gäller information om förundersökning såväl mottagande och registrering av brottsanmälningar som egentliga förundersökningsåtgärder. Informationsansvaret vilar sålunda på den som innan förundersökningen inletts har utsetts till undersökningsledare. I detta fall, som gällde ett polisbrott, hade sålunda åklagaren ansvaret för informationen. Förundersökningen i fråga om den tredje misstänkte leddes av en överkommissarie vid CKP. BJO uppmärksammade kommissarien och polis-

mästaren som godkänt dennes förfarande på lagens bestämmelser om fördelning av informationsansvaret.

BJO Jukka Lindstedts beslut 15.2.2007,
dnr 1408/4/05*, föredragande Mikko Sarja

Här kan ännu nämnas ett beslut i ett ärende där en till länsstyrelsen inlämnad undersökningsbegäran gällande polismyndigheter efter två och en halv månad hade överförs till CKP som gällande polisbrott. Två månader senare sände CKP ärendet tillbaka till länsstyrelsen, eftersom den ansåg att ärendet inte hörde till den. Därefter överfördes ärendet till åklagarämbetet där det låg ca ett år och tre månader innan åklagaren beslöt att förundersökning inte skulle göras. Frågan om vilken myndighet som var behörig hade utretts inom polisförvaltningen i drygt fyra och en halv månad utan att man egentligen kommit vidare i ärendet. Enligt BJO kunde detta inte anses vara godtagbart. Åklagaren i sin del borde aktivare ha drivit på ärendet så att det hade kunnat avslutas (3193/4/05*).

Beslut om körförbud

I samband med laglighetskontrollen har det kunnat konstateras att det bl.a. på grund av de komplicerade bestämmelserna om körrättsärenden och regleringstekniken är arbetsdrygt att i enskilda fall reda ut de lagliga rättigheterna och skyldigheterna samt förfarandena. De skyldigheter som sammanhänger med kör-rätten samt de påföljder som berör körkort borde regleras tydligare än för närvarande och på ett sätt som är lättare att förstå också för lekmän.

Temporärt körförbud utfärdades utan grund

En överkonstapel vid polisnärheten i Esbo härad hade i samband med ett larmuppdrag i klagandens hem utfärdat ett temporärt körförbud för klaganden då denne berättat att han använde narkotika. Samtidigt uppmanade överkonstapeln, utan att sätta ut någon tidsfrist, klaganden att inkomma med ett utlåtande av en läkare som var specialist på droger. BJO ansåg i sitt beslut att polismannen inte hade rätt att utfärda ett

temporärt körförbud utanför en trafiksituation. Eftersom lagen är i någon mån tolkningsbar ansåg BJO det vara en tillräcklig åtgärd att meddela överkonstapeln sin uppfattning.

IM:s polisavdelning ansåg i sitt yttrande att polisman-
nens förfarande var berättigat med beaktande av po-
lislagens bestämmelse om upprätthållande av allmän
ordning och säkerhet samt grundlagens bestämmelse
om vars och ens rätt till trygghet. BJO ansåg att detta
synsätt är minst sagt problematiskt och att de nämnda
bestämmelserna inte ger polisen sådan generell
behörighet som det skulle innebära.

En inspektör vid polisnärheten hade sedermera ut-
färdat temporärt körförbud för klaganden och utan att
sätta ut någon tidsfrist uppmanat denne att inkomma
med ett utlåtande av en specialistläkare för att få till-
baka sin körkort. Enligt BJO:s uppfattning borde tempo-
rärt körförbud inte ha utfärdats för klaganden. Det kor-
rekta förfarandet skulle ha varit att klaganden återfick
sin körkort och uppmanades att inom utsatt tid inkom-
ma med en specialistläkares utlåtande – om de i lagen
angivna förutsättningarna för ett sådant förfarande
skulle ha uppfyllts. De fortsatta åtgärderna skulle ha
berott på läkarutlåtandet.

BJO Jukka Lindstedts beslut 5.7.2007,
dnr 456/4/06*, föredragande Mikko Eteläpää

BJO konstaterade också att polisen inte hade någon
laglig grund att utfärda temporärt körförbud. För kla-
ganden hade utfärdats temporärt körförbud på grund
av misstanke om fylleri i sjötrafik. I vägtrafiklagen
finns emellertid inga bestämmelser om en sådan
grund för temporärt körförbud (353/4/06).

En klagande misstänktes ha gjort sig skyldig till grovt
äventyrande av trafiksäkerheten efter att ha kört
165 km/t på en väg där hastighetsbegränsningen var
100 km/t. Polisen hade inte utfärdat körförbud på
platsen eftersom det inte fanns körförbudsblanketter
i polisbilen. Enligt BJO:s åsikt borde klaganden enligt
polisens normala praxis omedelbart ha fått temporärt
körförbud på platsen. Då polisen inte utfärdade tempo-
rärt körförbud i en sådan situation avvek den från
normal praxis, vilket borde ha motiverats med sär-

skilda skäl. Avsaknad av blanketter kan inte betrak-
tas som ett godtagbart skäl till ett sådant förfarande
(4301/4/06*).

God förvaltning

En länsman gavs anmärkning för att klagomålshandlingar förekommit

BJO Ilkka Rautio sände år 2005 med anledning av ett
klagomål en begäran om utredning och yttrande till
polisavdelningen vid länsstyrelsen i Lapplands län
med anledning av Enare-Utsjoki polisnärhetens förfar-
ande. I samband med ett nytt klagomål från samma
klagande år 2007 konstaterades att den utredning och
det yttrande som inbegärts i det tidigare ärendet inte
hade inkommit till justitieombudsmannens kansli.

Polisavdelningen vid länsstyrelsen i Lapplands län ha-
de vidarebefordrat begäran om utredning och yttran-
de till polisnärheten i Enare-Utsjoki härad. Där ha-
de den emellertid förekommit. Länsmannen uppgav att
han bar ansvaret för detta.

På grund av att handlingarna förekommit kunde själva
klagomålet inte undersökas. Klagomålet gällde under-
sökningen av klagandens brottanmälan. Också de ur-
sprungliga förundersökningshandlingarna i ärendet
hade förekommit. Detta hade enligt länsmannen even-
tuellt skett samtidigt som klagomålshandlingarna för-
kommit. Förundersökningsprotokollet i ärendet samt
slutytttrandet stod till åklagarens förfogande som ko-
pior. Till den delen föranledde ärendet inga ytterligare
åtgärder.

Det framgick också att länsstyrelsens polisavdelning
utöver diariet inte hade något annat officiellt uppfölj-
ningssystem med vilket man kunde ha konstaterat att
de begärda utredningarna återsändes inom utsatt tid.

BJO gav länsmannen en anmärkning för att han för-
summat att inkomma utredningen och yttrandet samt
för att klagomålshandlingarna förekommit. Samtidigt
uppmärksammade han länsstyrelsens polisavdelning
på uppföljningen av begärda yttranden och utrednin-

gar. BJO ansåg att fallet gav också justitieombudsmannens kansli anledning att utveckla sitt system för uppföljning av begärda yttranden och utredningar.

BJO Jukka Lindstedts beslut 16.10.2007,
dnr 1340/4/05*, föredragande Eero Kallio

I ett annat ärende kritiserade BJO den omständigheten att klagandena *de facto* inte fått något avgörande – dvs. skriftligt beslut – med anledning av sitt klagomål utan endast en polispatrulls redogörelse för vad som skett. God förvaltning skulle ha förutsatt att klagandena utöver en överkonstapels redogörelse hade fått ett skriftligt besked om varför ärendet enligt överkonstapelns chefs åsikt inte föranledde åtgärder (1099/4/07*).

Offentlighetslagens tidsfrister gäller också förhandsbeställningar

En klagande hade per e-post beställt ett förundersökningsprotokoll från polisinspektionen i Ilkalis härad, då protokollet i sinom tid blev klart. Klaganden kritiserade polisen för att den inte på något sätt reagerade på hans begäran om protokollet förrän han upprepat sin begäran.

Det förundersökningsprotokoll som klagandens begäran avsåg var inte klart då beställningen gjordes och det framgick att klaganden inte ens ville ha protokollet innan förundersökningen avslutats. Begäran måste sålunda betraktas som en förhandsbeställning. Enligt motiveringen till 13 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) kan en begäran om information gälla också en handling som vid tidpunkten då begäran görs inte ännu existerar men som uppkommer som ett resultat av myndighetens sedvanliga verksamhet. Enligt BJO är det klart att en förhandsbeställning i och för sig kan göras. Enligt offentlighetslagen förutsätter god informationshantering att myndigheten behandlar också ärenden av detta slag på ett sakligt sätt.

Tidsfristen för behandlingen av begäran enligt offentlighetslagens 14 § 4 mom. (högst en månad) kunde i och för sig inte beräknas innan förundersökningspro-

tolket var färdigt. Förundersökningsprotokollet hade emellertid sänts först efter en ny beställning, dvs. över fyra månader efter att det färdigställts. BJO ansåg att polisinspektionen hade handlat i strid med offentlighetslagen.

BJO Jukka Lindstedts beslut 22.10.2007,
dnr 1357/4/07*, föredragande Kristian Holman

Också i ärendet 3207/4/05 hade man försummat att sända ett förundersökningsprotokoll till parterna inom den i offentlighetslagen angivna tiden.

Behandlingen av ett ärende som gällde skjutvapen-tillstånd hade inte framskridit eftersom man på polisinspektionen i Esbo härad ansåg att sökanden borde uppvisa ett jaktkort. I polisinspektionens utredning konstaterades att "man inte har tid att sända några förfrågningar, utan sökanden måste på eget initiativ fråga efter sin ansökan". BJO ansåg att myndigheten på eget initiativ borde ha bett sökanden komplettera sin ansökan. Efter att handläggningen av ett ärende inletts kan en part inte åläggas att ta reda på vilka tilläggsutredningar myndigheten vill ha. Det är myndighetens sak att be om tilläggsutredningar. Polisinspektionens förfarande uppfyllde inte kraven på god förvaltning (2307/4/07*).

I avsnittet Språkärenden behandlas två ärenden som gäller polisens svenskspråkiga kundbetjäning och likaså ett fall som gäller användningen av samiska (se s. 237).

Övriga fall

Fel i polisens registeruppgifter

I polisens yttranden hade i vissa fall konstaterats felaktiga uppgifter om att personer gjort sig skyldiga till brott (se t.ex. JO:s berättelse för 2004, s. 136). Uppgifterna härstammade från polisens egna register. Exempelvis uppgifter om att ett åtal eller en dom var lindrigare än den ursprungliga brottsmisstanken framgick inte av registret. BJO Ilkka Rautio tog upp ärendet till prövning på eget initiativ.

Det visade sig vara ett problem att uppgifter om åklagarnas och domstolarnas avgöranden inte förmedlades till polisen elektroniskt. Exempelvis sådana uppgifter får polisen med fördröjning in i pappersform. I många fall måste polisen skaffa uppgifterna separat t.ex. genom att ringa till domstolen eller åklagaren. Förfarandet är arbetsdrygt och förenat med risker bl.a. när det gäller de i polisens datasystem ingående uppgifternas korrekthet.

Polisens och rättsväsendets datasystem har från första början inte planerats som kompatibla. De system som polisen och rättsväsendet använder samt de tekniska lösningar som ansluter sig till dem gör det inte möjligt att elektroniskt överföra informationen polisens register. För närvarande utreder man möjligheterna att göra systemen tekniskt kompatibla. Avsikten är att arrangemangen för informationsöverföring ska genomföras så snart som det från lagstiftningens synpunkt, programmässigt och tekniskt är möjligt och registerförarna har kommit överens om saken sinsemellan. Avsikten är vidare att uppgifterna om brottspåföljder ska registreras i anslutning till de uppgifter om brottsanmälningar som polisen registrerat i förundersökningskedet.

Polisen och JM tillsatte i december 2003 en gemensam arbetsgrupp med uppgift att styra och harmonisera polisens och rättsförvaltningens dataförvaltning. Till följd av systemskillnader har arbetet varit relativt krävande. Den nuvarande styrgruppens (POOL3) mandatperiod har förlängts till utgången av år 2008.

Också lagstiftningen ställer vissa hinder. Polisen fick först år 2003 rätt att registrera åklagarnas och domstolarnas beslutsuppgifter i sina personregister. Beredningen av lagstiftning om personuppgifter inom rättsförvaltningen pågår fortfarande; avsikten är att regeringens proposition om saken ska avlåtas till riksdagen våren 2008.

BJO konstaterade att i polisens register intagna uppgifter om misstankar av olika orsaker fortfarande kan användas i fel situationer. Detta sker oftast i sådana situationer då uppgifter om de fortsatta behandlingsskedena borde ha hämtats ur åklagarens beslut eller ur domar.

Enligt BJO:s åsikt finns det fortfarande problem i överföringen av information om åklagarnas och domstolarnas avgöranden till polisen. Med tanke på samtliga parter men framför allt med tanke på de registrerade personernas rättssäkerhet är det synnerligen viktigt att polisen inte förlitar sig enbart på uppgifter som framkommit i det skedet då brott misstänks samt att polisen har korrekt information också om brottmålets senare skeden och om de slutgiltiga avgörandena. BJO ansåg därför att POOL3-styrgruppens projekt är synnerligen viktigt och brådskande. BJO har bett IM:s polisavdelning under år 2008 utreda hur ärendet har framskridit.

BJO Jukka Lindstedts beslut 15.6.2007,
dnr 1421/2/04, föredragande Eero Kallio

I detta sammanhang kan nämnas ett fall där det framgick att polisinskrivningen i Borgå härad hade gett länsstyrelsen yttranden om personer som ansökte om taxi tillstånd. I ett yttrande nämndes en brottsmisstanke mot en person som svarade för en sökandes trafik. Av yttrandet framgick däremot inte att brottsmisstanken genom undersökningsledarens beslut konstaterats vara obefogad. BJO meddelade för kännedom polisinskrivningen sin uppfattning att det hade varit motiverat att till yttrandet foga en uppgift också om förundersökningens slutresultat (2242/4/05).

Polisens opartiskhet

Klagandens grannar hade för en bekant polisman som bodde i samma husbolag berättat omständigheter som ledde till att denne sände till hälsocentralen en sådan anmälan om klaganden som avses i mentalvårdslagens 30 §. BJO ansåg att det hade varit bättre om någon annan polisman hade ombetts att sända anmälan.

BJO konstaterade att ett viktigt element i polislagens krav på opartiskhet är att en polisman inte vidtar åmbetsåtgärder eller i egenskap av tjänsteman utövar inflytande i ett ärende där han själv är part. Å andra sidan kan opartiskheten äventyras också t.ex. i situationer där en part och en polisman är nära bekanta. Nu var det närmast fråga om en sedvanlig grannrelation.

BJO betonade emellertid den objektiva aspekten på opartiskheten: det räcker inte att en polisman som ansvarar för en åtgärd själv tror att han är opartisk utan också en utomstående betraktare måste uppfatta honom som opartisk. Polisen hör till den kategori av myndigheter som det ställs särskilt höga krav på, med beaktande av dess samhälleliga ställning och befogenheter.

BJO Jukka Lindstedts beslut 7.3.2007, dnr 744/4/06*,
föredragande Kristian Holman

Några fall som berör polisen refereras i avsnittet Barns rättigheter (se s. 202).

I avsnittet Övriga ärenden refereras ett principiellt viktigt beslut av JO Paunio. Hon anser bl.a. att det är skäl att förtydliga bestämmelserna om inledande av förundersökning i s.k. ministeransvarighetsärenden (876/2/05* s. 260). I samband med laglighetskontrollen har den tolkningen gjorts att polisen inte har behörighet att besluta om inledande av förundersökning i ministeransvarighetsärenden.

4.4 FÅNGVÅRDEN

Laglighetskontrollen av fångvården sköttes under verksamhetsåret av BJO *Petri Jääskeläinen*. Äldre JO-sekreterare *Harri Ojala* var huvudföredragande för fångvårdsärendena.

JO ska enligt lagen i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar. Övervakningen av fångvården är av tradition ett av kärnområdena inom JO:s verksamhet.

Verksamhetsåret var det första hela år under vilket den nya lagstiftning som trädde i kraft i och med totalreformen av fängelselagstiftningen 1.10.2006 var gällande. Tillämpningen av fängelselagens och häktningens bestämmelser om granskning av fångars brevväxling i slutna fängelser betraktades som problematisk. Problemen föranledde också flera klagomål hos JO. De nya bestämmelserna om granskning av fångars brevväxling trädde i kraft 1.4.2007.

Efter reformen har fångarna kunnat söka rättelse och ändring i många av de beslut som fattas angående dem i fängelset. Inom laglighetskontrollen har denna förnyelse emellertid gett ett mindre synligt resultat än väntat. JO upptäckte smärre startsvårigheter när det gällde fängelsernas beredskap att fatta tillbörliga beslut och ge anvisningar om rättelseyrkande. I samband med klagomålen angående denna fråga uppmanade BJO i allmänhet fångarna att begära skriftliga beslut av fängelserna samt uppmärksammade fängelserna på vikten av att ge anvisningar om rättelseyrkande.

Den första säkerhetsavdelningen inrättades genom Brottsförhållningsverkets beslut vid Riihimäki fängelse 1.8.2007. Den andra säkerhetsavdelningen inrättades 1.12.2007 vid Åbo fängelse, som blev färdigt hösten 2007. En säkerhetsavdelning är en avdelning som är isolerad från det övriga fängelset och som kan inrättas av säkerhetsskäl. Brottsförhållningsverket kan besluta att en fånge ska placeras på en säkerhetsavdelning om det finns grundad anledning att misstänka att fången gör sig skyldig till ett sådant brott som definieras i lagen. Fången kan också placeras på en säkerhetsavdelning om han eller hon allvarligt har äventyrat säkerheten i fängelset eller om placeringen är mo-

tiverad för att fångens egen säkerhet ska kunna garanteras. Fången får besvara sig över beslutet om placering på en säkerhetsavdelning hos förvaltningsdomstolen.

Under verksamhetsåret minskade fångantalet jämfört med året innan. Fångantalet uppgick i slutet av år 2006 till ca 3 600 och i slutet av år 2007 var antalet fångar ca 3 400. Till minskningen av fångantalet bidrog bl.a. ändringarna av strafflagens bestämmelser om förvandlingsstraff för böter och villkorlig frigivning.

4.4.1 INSPEKTIONER

År 2007 inspekterade BJO Konunsuo fängelse, Joke-la fängelse, Pyhäselkä fängelse, Juga fängelse, Pelso fängelse och Kestilä öppna fängelseavdelning vid Pelso fängelse, Sukeva fängelse och Iskola öppna fängelseavdelning vid Sukeva fängelse, Övertorneå fängelse, Uleåborgs fängelse samt Norra Finlands regionfängelse och regionfängelsens placeringsenhet. BJO bekantade sig också med Kriminalvårdsväsendets regionbyrå i Sydöstra Finland, närmare bestämt med byråns enhet i Villmanstrand.

JO Paunio inspekterade avdelningarna för mödrar och barn vid Tavastehus fängelse och Vånå fängelse.

Vid inspektionerna uppmärksammades i synnerhet fängelselokaler 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 ska ges. Med anstaltsledningen diskuterade BJO dessutom utredningen av brott som fångarna misstänktes för, praxisen vid bruket av tvångsmedel och registrering av beslutsmotiveringar.

Vid inspektionerna granskades ofta föreskrifterna i fängelsens ordningsstadga och BJO uppmärksammade i synnerhet inexaktheter och brister i bestämmelserna om ordningsföresatser och innehav av egendom. Ge-

neraldirektören för fångvårdsväsendet tillsatte under verksamhetsåret en arbetsgrupp för att se över ordningsstadgorna. Vid de inspektioner som utfördes i slutet av året aktualiserades problem som hörde samman med övergången till det nya GSM-baserade telefonsystemet för fångarnas samtal.

Det är viktigt att fångarna har möjlighet att personligen samtala med BJO i samband med inspektionerna. Sammanlagt 78 fångar utnyttjade denna möjlighet under verksamhetsåret. Fångarnas ärenden kan i allmänhet utredas redan i samband med inspektionerna, men en del fångar lämnade emellertid också in skriftliga klagomål. BJO tog dessutom flera ärenden till prövning på eget initiativ i samband med inspektionerna.

Under verksamhetsåret tog BJO på eget initiativ sex nya ärenden till prövning. Dessa ärenden gällde

- handhygien i s.k. baljceller (244/2/07),
- larmsystemen i slutna fängelser (2012/2/07),
- bestämmelserna om telefonsamtal i Riihimäki fängelses ordningsstadga (2526/2/07),
- förhållandena för kvinnliga fångar i Pyhäselkä fängelse samt kvinnliga och manliga fångars gemensamma arbete (3095/2/07), samt
- påförandet av disciplinstraff (3638/2/07) och det sätt på vilket kroppsvisitationer utfördes (3646/2/07) i Jokela fängelse.

I samband med inspektionen av Tavastehus fängelse tog JO två ärenden till prövning på eget initiativ (2758 och 2765/2/07). Dessa ärenden gällde placeringen av barn i fängelset tillsammans med sin förälder och ställningen för mödrar som har sitt barn med sig i fängelset.

4.4.2 EGNA INITIATIV OCH FRAMSTÄLLNINGAR

Brister i lagstiftningen om frigivning av häktade

Då domstolen bestämmer att en häktad ska friges kan den häktade enligt gällande praxis friges direkt på domstolsorten eller förpassas till fängelset för att friges där. BJO ansåg med tanke på varterda fallet att

bestämmelserna om frigivning av häktade är bristfälliga med avseende på den personliga friheten som tryggs i 7 § i grundlagen. BJO gjorde en framställning till justitieministeriet (JM) om att bestämmelserna om frigivning av häktade så snart som möjligt bör revideras så att de motsvarar de krav som grundlagen ställer på bestämmelsernas innehåll, precision och normhierarki.

Frigivning via fängelset

I grundlagen föreskrivs det att grunderna för varje frihetsberövande ska regleras i lag. Det finns dock ingen uttrycklig laglig grund för den praxis enligt vilken frihetsberövandet fortgår efter att domstolen har fattat beslut om frigivning till dess att den häktade som ska friges från fängelset *de facto* har registrerats som frigiven och frigetts. Förfarandet grundar sig på vedertagen praxis och på de preciseringar av förfarandet som utfärdats i Brottspåföljdsverkets föreskrift.

Enligt BJO överensstämmer frigivning via fängelset inte med grundlagens krav på att ingen får berövas sin frihet utan laglig grund. Den lagstiftning som gäller frihetsberövande ska vara exakt och heltäckande. BJO ansåg att det inte är omöjligt att det under den tid den nuvarande lagstiftningen är gällande också kan uppkomma situationer som kränker de rättigheter som tryggas i artikel 5 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Frigivning på domstolsorten

Grundlagens krav på att den frihetsberövades rättigheter ska tryggas i lag ska enligt BJO också tillämpas då en person friges på domstolsorten. Även om frihetsberövandet upphör är den frigivne ännu i en utsatt position på grund av omständigheter som uttryckligen hör samman med frihetsberövandet. En häktad har t.ex. inte rätt att förfoga över pengar eller andra betalningsmedel. Dessa finns i likhet med den häktades övriga personliga egendom fortfarande i förvar i fängelset. Det finns ett accentuerat behov av att trygga individens rättigheter i samband med frigivningen, i synnerhet i det fall där frigivningen sker på ett annat ställe än på personens hemort samt i det fall där en frihetsberövad som inte förfogar över några betalningsme-

del har transporterats till ett ställe där han eller hon inte utan penningmedel kan bekosta sin hemresa, sin inkvartering eller sina måltider.

Förpliktelser gällande förfarandet

Enligt BJO bör man också överväga om det finns behov av att utarbeta bestämmelser om processuella förpliktelser för domstolen. Enligt den utredning BJO fick från regionfängelserna hade det förekommit problem vid förmedlingen av information mellan domstolen och fängelset. Det hade t.ex. kunnat räcka ett par dagar, eller i vissa fall t.o.m. flera dagar, innan domstolen hade informerat fängelset om att en häktad hade frigetts på domstolsorten.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 14.6.2007, dnr 1987/2/06*, föredragande Pasi Pölönen

JM:s kriminalpolitiska avdelning meddelade 11.1.2008 att man har för avsikt att utarbeta bestämmelser om frigivning av häktade i samband med preciseringen av fängelselagstiftningen under våren 2008.

Avsaknad av verksamhet för häktade på fängelsets mottagningsavdelning

BJO undersökte på eget initiativ ett påstående som framfördes i samband med inspektionen av Riihimäki fängelse. Enligt påståendet ordnades det ingen verksamhet utanför cellen för häktade som hade placerats på fängelsets mottagningsavdelning. Eftersom cellerna endast hölls öppna korta tider hade de häktade dessutom mycket begränsade möjligheter att tillbringa tid tillsammans. Enligt utredningen hade Riihimäki fängelse inte handlat lagstridigt i detta fall. BJO delgav emellertid Riihimäki fängelse och Brottspåföljdsverket sin uppfattning om att avsaknaden av verksamhet och det faktum att cellerna endast hölls öppna korta tider är diskutabelt med tanke på de häktades välbefinnande och därmed i sista hand också med tanke på ett människovärdigt bemötande av dem. Enligt BJO:s uppfattning kan den beskrivna situationen således inte betraktas som godtagbar om den pågår en längre tid (14.9.2007, dnr 3862/2/05, föredragande Anu Rita).

Avskildhet för en häktad

BJO konstaterade att man i Uleåborgs fängelse hade handlat felaktigt då man hade fattat beslut om att hålla en häktad avskild från de övriga fångarna med stöd av lagen om verkställighet av straff, som inte kunde tillämpas på häktade. BJO ansåg att det i och för sig fanns beaktansvärda skäl för att hålla den häktade avskild. Däremot var det enligt BJO tveklaktigt om avskildheten kunde grunda sig på lagen om verkställighet av straff, som var gällande vid den aktuella tidpunkten. BJO delgav de tjänstemän som fattat beslutet sin uppfattning (13.9.2007, dnr 1406/2/05, föredragande Anu Rita).

Beräkning av strafftid

BJO undersökte på eget initiativ huruvida man vid fastställandet av tidpunkten för villkorlig frigivning kan beakta kvotdelar av en dag på det sätt som anges i punkt II.2 i Brottspåföljdsverkets föreskrift nr 10/011/2006 från 13.9.2006.

Enligt föreskriften ska den kvotdelstabell som ingår i fånginformationssystemet användas vid beräkningen av strafftiderna. Tabellen har uppställts så att en del av en dag som överskrider en hel dag avrundas uppåt till en hel dag. Om de straff som ska verkställas innefattar fler än ett sådant straff där man beräknar en kvotdel av ett visst antal dagar, bestäms den kvotdel av dem som ska verkställas så att två delar av en dag som överskrider en hel dag betraktas som en hel dag.

I 7 § i grundlagen föreskrivs det att varje frihetsberövande ska ha en laglig grund och att straff som innefattar frihetsberövande endast får dömas ut endast av en domstol. Enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen, som framgår av bestämmelserna i 8 § i grundlagen och 3 kap. 1 § 2 mom. i strafflagen, ska påföljderna för brott noggrant regleras i lag.

När det gäller kvotdelar eller sammanräknade kvotdelar innehåller lagen inga bestämmelser om tillvägagångssättet i det fall då kvotdelarna innefattar en del av en dag. I lagens förarbeten har man inte heller ta-

git ställning till denna fråga. Om en del av en dag ska verkställas borde det enligt BJO finnas bestämmelser om verkställigheten. Detta var emellertid inte fallet. I detta ärende var det således fråga om huruvida en del av en dag skulle avrundas uppåt eller neråt.

Vid beräkningen av tiden för frihetsberövandet har man beträffande en del av en dag i lagstiftningen valt det alternativ som gynnar den frihetsberövade. Enligt fängelselagen räknas den första fängelsedagen helt och hållet den dömde till godo, även om frihetsberövandet *de facto* endast har gällt en del av dagen. Det samma gäller den sista fängelsedagen. Högsta domstolen har nyligen i ett prejudikat omfattat denna tolkning också när det gäller avräkning enligt 6 kap. 13 § i strafflagen (HD 2007:90).

Av denna lagstiftning och rättsskipningspraxis kan man således härleda en princip som betonar betydelsen av den personliga friheten. Enligt BJO borde man med stöd av en sådan lagtolkning som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna följa denna princip också i den situation som aktualiserades i detta ärende och avrunda en del av en dag neråt. Utan uttryckligt stöd av lagen borde man inte till förfång för den dömde betrakta en del av en dag som en hel dag vid straffverkställigheten.

Vid sammanräkningen av strafftidernas kvotdelar ska den del av en dag som överskrider det sammanräknade antalet hela dagar enligt 2 c kap. 7 § i strafflagen inte beaktas vid verkställigheten av fängelsestraffet, om det inte finns uttryckliga lagbestämmelser om saken. På denna punkt leder Brottsförhållningsverkets föreskrift till ett annat slutresultat i de fall där två delar av en dag som ska sammanräknas inte matematiskt sett utgör en hel dag.

Enligt BJO:s uppfattning fanns det i varje fall inte någon laglig grund för att den faktiska tiden för frihetsberövandet under den sista fängelsedagen överskred den matematiska kvotdelen eller summan av kvotdelarna. I Brottsförhållningsverkets föreskrift har man enligt BJO:s uppfattning *de facto* reglerat fastställandet av fängelse tiden och tidpunkten för frigivningen. Enligt 21 kap. 13 § i fängelselagen hör det inte till Brottsförhållningsverkets behörighet att utfärda sådana föreskrifter. Det är inte heller genom förordning av statsrådet

möjligt att utfärda annat än närmare bestämmelser om dessa frågor. I och med att föreskrifterna påverkade fastställandet av dagen för frigivningen var det fråga om mer än bara meddelande av närmare föreskrifter om saken.

BJO ansåg att det är nödvändigt att fängelse tiden fastställs på basis av entydiga normer som tillämpas på samma sätt i alla fängelser. Därför borde lagstiftaren tydligt ta ställning till hur en del av en dag ska beaktas vid straffverkställigheten. BJO gjorde en framställning till JM om att lagstiftningsåtgärder borde vidtas i denna fråga.

Enligt BJO borde Brottsförhållningsverket emellertid redan före en eventuell lagändring granska grunderna för sin föreskrift och se till att den faktiska tiden för frihetsberövandet under den sista fängelsedagen åtminstone inte överskrider den ovan avsedda matematiska kvotdelen.

BJO Petri Jämskeläinsens beslut 18.12.2007,
dnr 3349/2/06, föredragande Harri Ojala

Möjligheterna för personer som har sitt barn med sig i fängelset att placeras i en öppen anstalt

Enligt lagen kan ett litet barn till en fånge tas med till fängelset, om det överensstämmer med barnets bästa och fången själv önskar det. Fångar som avtjänar straff tillsammans med sitt barn har vanligtvis placerats i ett bestämt slutet fängelse eller i en bestämd öppen anstalt.

BJO undersökte på eget initiativ den förändrade praxis som innebar att fångar som avtjänade fängelsestraff tillsammans med sitt barn inte längre hade möjligheter att bli placerade i en öppen anstalt. Enligt fängelsemyndigheterna berodde detta på att man inte har tillräcklig personal för att kunna garantera att barnets säkerhet och intressen tillgodosågs i en öppen anstalt.

BJO konstaterade att han förenade sig med fängelsemyndigheternas uppfattning om att barn inte längre kan placeras i en öppen anstalt om man inte tillräckligt väl kan garantera att barnets säkerhet och intres-

sen tillgodoses där. Detta betyder dock att fångar som avtjänar straff tillsammans med sitt barn försätts i en ojämlig ställning i förhållande till andra fångar på grund av sitt föräldraskap. Bland de fångar som har sitt barn med sig i fängelset finns det nämligen vanligtvis också fångar som uppfyller kraven för att placeras i en öppen anstalt, men för vilkas del familjesituationen är det enda hindret för en sådan placering.

BJO ansåg att det med tanke på den jämlikhet och det privatlivsskydd som tryggas i grundlagen är käymmersamt om en fånge som har sitt barn med sig i fängelset saknar möjligheter att bli placerad i en öppen anstalt. I 22 § i grundlagen åläggs det allmänna en skyldighet att se till att individens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter tillgodoses. Det allmänna kan inte med hänvisning till begränsade resurser befrias från skyldigheten att följa grundlagens bestämmelser. I 22 § i grundlagen anges inte de metoder med vilka det allmänna ska uppfylla denna skyldighet, men till dessa metoder hör enligt grundlagsreformens förarbeten (RP 309/1995, s. 75) bl.a. inriktningen av de ekonomiska resurserna.

Eftersom det sedermera igen har blivit möjligt för fångar som har sitt barn med sig i fängelset att avtjäna fängelsestraffet i en öppen anstalt, ansåg BJO att det var tillräckligt att sända en kopia av beslutet till justitieministeriet, Brottspåföljdsverket, direktören för Södra Finlands regionfängelse, direktören för Tavastehus fängelse och direktören för Vånå fängelse för kännedom.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 20.12.2007,
dnr 1256/2/06*, föredragande Anu Rita

Fängelsets besöksrum

I samband med inspektionen av Riihimäki fängelse undersökte BJO med anledning av sina egna iakttagelser de besöksrum som var avsedda för övervakade besök.

BJO konstaterade att besöksrummen i Riihimäki fängelse inte enligt hans uppfattning i alla avseenden var förenliga med den tanke som framgår av lagens bestämmelser och förarbeten, nämligen att övervakning

gen ska vara graderad och anpassad till situationen. Besöksrumsarrangemangen överensstämde inte heller med kraven i de internationella rekommendationerna eller med det som framförts av övervakningsorganen för de mänskliga rättigheterna. I fängelserna upplever man å andra sidan uppenbarligen att det finns ett behov av sådana besöksrumsarrangemang.

BJO delgav Riihimäki fängelse, Brottspåföljdsverket och JM:s kriminalpolitiska avdelning sin uppfattning om fängelsets besöksrumsarrangemang för kännedom. Han bad också Brottspåföljdsverket delge regionfängelserna beslutet för kännedom. BJO bad JM:s kriminalpolitiska avdelning och Brottspåföljdsverket begrunda saken tillammans och meddela honom vilka åtgärder hans beslut föranlett.

BJO konstaterade att fångarna och besökarna i det allmänna besöksrummet i Riihimäki fängelse i praktiken är helt avskilda från varandra genom fysiska hinder, på ett sätt som motsvarar sådana särskilt övervakade förhållanden som beskrivs i lagberedningshandlingarna och som tidigare reglerades i fångvårdsavdelningens föreskrift.

Enligt utredningen var syftet med besöksrummets konstruktionslösningar detsamma som med särskilt övervakade förhållanden – dvs. att förhindra beröring och därigenom utbyte av föremål och ämnen. Det allmänna besöksrummet motsvarade inte heller Fångvårdsväsendets byggnadsplaneringsanvisningar för övervakade besöksrum, där bordet delas av ett lågt plexiglas.

Sådan ”behövlig övervakning” som i lagen i allmänhet har förbundits med besök innebär att man i viss grad kan begagna sig av konstruktionslösningar vid övervakningen också när det gäller andra besök än särskilt övervakade besök. Trots detta ansåg BJO att den situation där fängelsets allmänna besöksrum i praktiken motsvarade ett rum med särskild övervakning inte överensstämde med lagen. Avsikten med fängelselagen var att fångarnas rättigheter och skyldigheter samt begränsningarna av fångarnas grundläggande fri- och rättigheter skulle regleras detaljerat på lagnivå. Det finns inga bestämmelser om hur besöksrummen ska vara utrustade, men i fängelselagen finns uttryckliga bestämmelser om de situationer där besök kan ordnas under särskilt övervakade förhål-

landen. Vad som avses med särskilt övervakade förhållanden i tekniskt avseende framgår av lagens förarbeten. När det gäller särskilt övervakade besök ska beslutsprövningen ske genom en individuell bedömning av varje enskilt fall. Beslutet om besök under särskilt övervakade förhållanden ska enligt lagen fattas av en tjänsteman i chefsuppgifter inom övervakningen. Besöksrumsarrangemangen i Riihimäki fängelse, där fångarna och besökarna i praktiken är helt avskilda från varandra, gäller dock alla fängelsets fångar.

I lagstiftningen utgår man från att verkställigheten av fängelsestraffet inte får medföra andra begränsningar i fångarnas rättigheter och förhållanden än de som bestäms i lag eller som nödvändigtvis följer av själva straffet. Enligt lagen ska det ordnas behövlig övervakning av fångarnas besök. Till de förvaltningsrättsliga rättsprinciperna hör att myndighetens åtgärder ska stå i riktig proportion till det eftersträlvade syftet. Besöksrumsarrangemangen i Riihimäki fängelse är inte motiverade vid alla (övervakade) besök, trots att det är fråga om ett fängelse med hög säkerhetsnivå. Vid övervakningen av besöken borde man finna en balans mellan anstaltssäkerheten och fångarnas privatlivsskydd.

Besöksrumsarrangemangen kan också kritiseras med tanke på att syftet såväl med besöken som med straffverkställigheten över lag är att främja fångarnas anpassning i samhället bl.a. genom att hjälpa fångarna att upprätthålla kontakterna till sina närstående. Med tanke på detta syfte borde fängelsemyndigheterna sträva efter att skapa friare förhållanden vid (de övervakade) besöken. BJO konstaterade också att fängelset enligt lagen ska ha rum som lämpar sig för besök. I Riihimäki fängelse uppfylls inte detta krav i alla avseenden.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 13.12.2007,
dnr 3870/2/05, föredragande Anu Rita

Lagstridigt besöksförbud

BJO uppmärksammade den dåvarande direktören för Uleåborgs fängelse på att det inte med stöd av lagen om verkställighet av straff, som var gällande vid den

aktuella tidpunkten, fanns grunder för det besöksförbud som hade meddelats besökaren till en fånge. Man hade inte i enlighet med lagen konstaterat att den besökare som meddelats besöksförbud hade fört med sig eller försökt föra med sig narkotika, andra berusningsmedel eller olovliga föremål till fängelset (13.9.2007, dnr 1389/2/05, föredragande Anu Rita).

4.4.3 AVGÖRANDEN

Förhållandena i fängelserna

Reaktionen på ett larm

På basis av utredningen ansåg BJO att det var möjligt att en fånge hade blivit tvungen att vänta på att personalen tog kontakt i nästan två timmar efter att fången larmat personalen i sin cell. BJO ansåg att denna väntetid var alltför lång. På basis av utredningen kunde man emellertid inte konstatera att fördröjningen skulle ha berott på att övervakningspersonalen hade försummat sina uppgifter. I fängelset användes nämligen manuella larm i cellerna och de direktiv som vakterna hade fått innebar att väntetiden kunde bli så pass lång.

Enligt uppgifter från fängelset hade fängelsets vaktinstruktion ändrats så att en vaktrunda skulle göras åtminstone varje halvtimme på den berörda avdelningen. Dessutom hade man för avsikt att förnya hela larmsystemet på avdelningen. Av kostnadsskäl hade systemet emellertid inte ännu reparerats då klagomålet avgjordes. Fängelset kommer även efter den pågående renoveringen att ha ca 80 celler som inte har något larmsystem.

BJO betonade att larmsystemet i slutna utrymmen ska vara sådant att man alltid kan garantera fångarnas personliga säkerhet. Både den reglering som var gällande vid den aktuella tidpunkten och de nuvarande bestämmelserna kräver att fångarna omedelbart ska kunna få kontakt med personalen. Enligt utredningen uppfyllde fängelsets larmsystem inte detta krav.

BJO delgav fängelsets direktör sin uppfattning och bad Brottsförhållningsverket och fängelsets direktör senast

1.10.2007 meddela vilka åtgärder de hade vidtagit för att förbättra fängelsets larmsystem så att det motsvarade lagens krav. BJO undersökte dessutom på eget initiativ huruvida larmsystemen i andra slutna fängelser uppfyllde de krav som ställs i fängelselagen. Ärendet är ännu under behandling (2012/2/07).

BJO Petri Jääskeläinens svar 13.6.2007, dnr 1668/4/05, föredragande Lisa Suhonen

Direktören för Helsingfors fängelse meddelade 27.9.2007 att man i fängelset hade undersökt tillämpningen av olika tekniska lösningar för cellernas larmsystem. För verksamhetsåret hade det emellertid inte anvisats några medel för förnyelse av systemet. Målet är att ett reparationsanslag ska beviljas för år 2008.

Placering av en fånge i samma cell som en rökare

Klaganden, som var icke-rökare, hade i Helsingfors fängelse placerats i samma cell som en rökande fånge.

I sitt utlåtande uppgav fängelset att det stora antalet fångar medförde problem vid placeringen av fångar på avdelningarna, vilket BJO betraktade som förstärkt. BJO underströk emellertid att fängelset ska kunna garantera icke-rökande fångar rökfria boendeförhållanden. I praktiken innebär detta att ingen mot sin vilja får placeras i samma cell som en rökare. I samband med den planerade totalreoveringen av cellavdelningarna ska man vid byggnadsplaneringen också beakta att tobaksröken kan sprida sig från en cell till en annan. I klagandens fall hade fängelsets ledning medgett att förfarandet var felaktigt och fången hade efter två dygn anvisats en enpersonscell (28.2.2007, dnr 379/4/06, föredragande Reima Laakso).

Stängning av cellens vädringslucka

Enligt Kylmäkoski fängelses utredning hade man stängt vädringsluckan i en cell på grund av en fångs osakliga rop till en annan fånge. Ropen innefattade bl.a. hot mot de anställdas personliga integritet. Fången hade tilldelats anmärkningar om ropandet.

Enligt BJO måste personalen kunna reagera på sådant som äventyrar ordningen och säkerheten i fängelset. BJO ansåg emellertid att luckan kan stängas endast under exceptionella omständigheter och bara för den tid det är nödvändigt för att förhindra sådan verksamhet som äventyrar ordningen och säkerheten i fängelset. BJO betonade också att åtgärden är sekundär i förhållande till lindrigare åtgärder (16.5.2007, dnr 108/4/06, föredragande Harri Ojala).

Tvättmöjligheter och hygien

En fånge som av egen fri vilja var intagen på en specialavdelning vid Helsingfors fängelse anförde klagomål över att duschmöjligheter endast erbjöds med 3–5 dagars mellanrum.

BJO konstaterade att det vid tidpunkten för klagomålet inte fanns uttryckliga bestämmelser om fångarnas tvättmöjligheter. Enligt lagen om verkställighet av straff, som var gällande vid den aktuella tidpunkten, skulle förhållandena i straffanstalten i mån av möjlighet ordnas så att de motsvarade de allmänt rådande förhållandena i samhället (den s.k. normalitetsprincipen). Enligt samma lag skulle man även dra försorg om fångens hälsa. Fången skulle också iaktta ordning och renlighet både inom och utanför straffanstalten. Under punkten "allmän hygien" i Brottspåföljdsverkets föreskrift nr 24/011/2006 förutsätts det att fångarna ska ha möjlighet att tvätta sig dagligen. BJO ansåg att det med tanke på normalitetsprincipen var önskvärt att fångarna dagligen skulle ges möjligheter att duscha sig, trots att bestämmelserna inte uttryckligen förutsatte det (19.11.2007, dnr 2918/4/07, föredragande Reima Laakso).

Förbud mot innehav och anskaffning av böcker med hårda pärmar

I ett fall riktade klaganden kritik mot förfarandet vid Jokela fängelse där fångar förbjöds skaffa böcker med hårda pärmar.

BJO konstaterade att Jokela fängelse genom det allmänna förbudet mot innehav och anskaffning av bök-

ker med hårda pärm hade begränsat både fångarnas rätt att inneha egendom och fångarnas grundlagsskyddade rätt att skaffa och ta emot tryckalster. Fångvårdsmyndigheterna får emellertid ingripa i fångarnas yttrandefrihet endast om det finns en lagstadgad grund för det.

Med stöd av de lagrum som var gällande vid den aktuella tidpunkten kunde man begränsa fängelsefångars och häktades litteratur- och tidningsanskaffningar så att *mängden* litteratur var skälig. Dessutom kunde man begränsa häktades litteratur- och tidningsanskaffningar om de äventyrade syftet med häktningen.

Det lagrum som berörde fängelsefångar tolkades så att det inte var möjligt att på basis av publikationens art eller innehåll begränsa fångens rätt att få publikationen i sin besittning, om det var fråga om en publikation som i Finland fritt kunde skaffas av vem som helst. Eftersom det inte är möjligt att få tag på en version med mjuka pärm av alla böcker, hade fängelset genom det allmänna förbudet mot anskaffning av böcker med hårda pärm emellertid *de facto* också befattat sig med *innehållet* i den litteratur som fångarna tilläts skaffa.

BJO konstaterade att han inte hade anledning att ifrågasätta orsakerna till att förbudet hade införts, nämligen att man tidigare hade fått vetskap om att narkotika hade förts in i fängelset gömd i bokpärm. Fängelset hade emellertid möjlighet att granska böckerna. De svårigheter som eventuellt hörde samman med granskningen av böcker med hårda pärm utgjorde inte med hänsyn till proportionalitetsprincipen en tillräcklig grund för ett kategoriskt förbud mot anskaffning och innehav av sådana böcker. Jokela fängelses praxis att förbjuda innehav och anskaffning av böcker med hårda pärm var inte acceptabel med tanke på den yttrandefrihet som tryggas i grundlagen. Praxisen var otillfredsställande också när det gällde jämligheten mellan fångarna, eftersom det enligt utredningen var tillåtet att skaffa böcker med hårda pärm i andra fängelser.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 5.9.2007,
dnr 60/4/06*, föredragande Kristian Holman

Besök hos fångar

Oövervakade besök hos en fånge

I Åbo fängelse tillämpades en praxis där en fånge beviljades rätt till oövervakade besök av sin sambo endast om det framgick av befolkningsdatasystemet att de hade haft en gemensam adress precis innan fången togs in i fängelset. BJO delgav fängelset sin uppfattning om att ett beslut om att förvägra ett oövervakat besök inte kan grunda sig enbart på en sådan schematisk, formell omständighet. Då man fattar beslut om oövervakade besök ska förekomsten och arten av ett parförhållande i sista hand bedömas på basis av de faktiska omständigheterna, utgående från den till buds stående utredningen.

Enligt BJO:s uppfattning kan man inte heller i fängelsens ordningsstadga ta in föreskrifter om att en sådan befolkningsregisteranteckning utgör en förutsättning för att sambor ska beviljas rätt till oövervakade besök. Dylika föreskrifter om besök kan nämligen inte utfärdas i en ordningsstadga. BJO konstaterade vidare att beslutet om att ett oövervakat besök förvägras inte heller kan motiveras enbart med att det inte visats att fången och besökaren varit sambor, eftersom oövervakade besök enligt lagen också kan beviljas andra än makar och sambor.

I Åbo fängelse tillämpades också en praxis där personer som ingått äktenskap under fängelsetiden beviljades oövervakade besök först efter en väntetid på några månader. BJO delgav Åbo fängelse sin uppfattning om att praxisen inte var godtagbar på grund av sin schablonmässighet. Grunderna för beslutet om ett oövervakat besök ska bedömas från fall till fall, t.ex. med tanke på upprätthållandet av fångens kontakter och andra omständigheter som anges i lagen, med beaktande av de faktorer som hör samman med varje enskilt fall.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 24.8.2007,
dnr 364/4/07, föredragande Anu Rita

Fängelsets utrymmesbrist hindrade oöverbakade besök

Klaganden hade i egenskap av häktad i S:t Michels fängelse inte tillåtits ta emot ett oöverbakat besök av sin hustru som samtidigt var häktad i Tavastehus fängelse. Klaganden uppgav att besöket hade förvägrats på grund av att de båda var häktade.

I fängelsets utredning konstaterades det att ansöknin- garna om oöverbakade besök hade förkastats på grund av fängelsets utrymmesbrist. I fängelset hade man inte möjligheter att inkvartera en kvinnlig fånge som kom till fängelset för ett oöverbakat besök.

När det gäller beviljandet av oöverbakade besök kan man som ett kriterium vid beslutsprövningen ta hänsyn till huruvida det med tanke på fängelseordningen *de facto* är möjligt att ordna ett oöverbakat besök eller inte, vilket bl.a. påverkas av de till buds stående utrymme- na. BJO ansåg därför att fängelset inte hade handlat lagstridigt eller överskridit sin prövningsrätt i ärendet.

Även om fången inte har någon subjektiv rätt till oöver- vakade besök, konstaterade BJO emellertid att man i lagstiftningen utgår från att varje fånge som uppfyller kraven för att beviljas familjebesök borde ges möjlig- heter till familjebesök med skäliga tidsintervaller. När det gäller bestämmelserna om häktade är utgångs- punkten att det inte ännu har konstaterats att den häk- tade har gjort sig skyldig till något brott, åtminstone inte genom en lagakraftvunnen dom. Bl.a. med anled- ning av detta har det föreskrivits att den häktades rät- tigheter inte får begränsas mer än vad syftet med häkt- ningen, förvaringssäkerheten och upprätthållandet av ordningen i fängelset nödvändigtvis kräver.

BJO konstaterade också att utrymmesbrist inte i läng- den är en godtagbar orsak till att man underlåter att vidta åtgärder för att underlätta ordnandet av oöver- vakade besök för fångar som är intagna i olika fängelser. Av 10 § i grundlagen kan man härleda en princip om att fångvårdsmyndigheterna ska sträva efter att stöda fångarnas familjeliv. Fängelselagen förpliktar också fängelset att ordna lämpliga utrymmen för besök. BJO ansåg att det med tanke på både häktade och fängel-

sefångar är bekymmersamt att det i den situation där båda makarna är fångar är svårt för dem att upprätthålla sina familjerelationer.

BJO Petri Jämskeläinens svar 13.8.2007,
dnr 3312/4/06, föredragande Kristian Holman

Upprätthållande och övervakning av ordningen i fängelset

Beviströskeln för isolering av en fånge och motivering av beslut

Enligt BJO:s uppfattning hade fängelset inte enligt ut- redningen haft tillräckliga bevis som grund för isolerin- gen av en fånge. För att fången skulle få isoleras kräv- des det enligt lagen att det fanns grundad anledning att misstänka att fången i fängelset eller vid ankom- sten till fängelset hade rusmedel eller andra förbjudna ämnen eller föremål i sin kropp.

Isoleringen av fången grundade sig på personalens iakttagelser om att vissa fångar som dömts för narkoti- kabrott, och som vanligtvis inte hade något att göra med klaganden, under tre dagars tid före klagandens permission i flera situationer hade uppehållit sig kring klaganden. I utredningen framfördes inga grunder för misstankarna om att klaganden skulle ha godkänt den smuglingsbegäran som de andra fångarna eventuellt hade framställt.

Enligt BJO:s uppfattning utgjorde inte enbart de andra fångarnas exceptionella intresse för den fånge som be- viljats permission i sig en tillräcklig grund för isolering av fången. I en dylik situation ska det finnas någon an- nan bevisning som också stöder misstankarna om smugling. Däremot måste man från fall till fall bedö- ma när fången i fråga anses ha tillräcklig anknytning till saken.

BJO uppmärksammade också fängelset på att de cent- rala grunderna för beslutet ska framgå av beslutshand- lingarna. Beslutet om isolering av klaganden innehöll inga omnämnanden av de fakta som åtgärden grun- dade sig på. Det framgick alltså inte av beslutet varför

klaganden misstänktes för smuggling av otillåtna ämnen i sin kropp. Beslutet uppfyllde således inte de lagstadgade kraven på att beslutets grunder ska antecknas i beslutshandlingarna.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 28.2.2007,
dnr 935/4/05, föredragande Anu Rita

Fortsatt isolering av en fånge

Efter utgången av den sju dagars maximitid som föreskrevs för isolering av en fånge i den lag som var gällande vid den aktuella tidpunkten hade Sukeva fängelse fortsatt att hålla en fånge isolerad med stöd av ett annat lagrum. BJO delgav Sukeva fängelse sin uppfattning om att detta inte var tillåtet. BJO konstaterade att den nämnda ovillkorliga tidsfristen ingick i en bestämmelse där det föreskrevs att en fånge kunde hållas isolerad under kontinuerlig övervakning för att utreda om han eller hon förde med sig förbjudna ämnen eller föremål i sin kropp (16.8.2007, dnr 3017/4/05, föredragande Anu Rita),

Anvisningar om lämnande av urinprov

Ett klagomål gällde ett ärende där klaganden ansågs ha vägrat ge ett urinprov då provet inte hade lämnats inom två timmar.

BJO ansåg att det enligt anteckningarna i handlingarna snarare verkade som om klaganden hade misslyckats med att lämna provet än som om klaganden avsiktligt skulle ha vägrat ge provet. Då underlåtelsen att lämna provet betraktas som vägran att ge ett prov har detta ofta även en stor inverkan på hur fången behandlas därefter, t.ex. när det gäller beviljandet av permission eller en eventuell placering i en öppen anstalt. Lämnandet av ett urinprov kan oavsiktligt misslyckas av flera olika orsaker. Också i Brottspåföljdsverkets anvisning (som var gällande vid den aktuella tidpunkten) utgick man från att det inte alltid var fråga om vägran trots att den riktgivande tidsfristen på två timmar överskreds.

Enligt BJO:s uppfattning kan man inte schematiskt tolka det faktum att provet inte har lämnats inom två

timmar som vägran att ge ett prov, om fången enligt sin egen utsaga inte har klarat av att ge provet. I det fall då ett prov inte har lämnats måste man på basis av omständigheterna och iakttagelserna i varje enskilt fall avgöra huruvida det är fråga om vägran eller inte.

BJO delgav Tavastehus fängelse sin uppfattning. Dessutom framförde BJO att Brottspåföljdsverket skulle överväga om det fanns skäl att ge fängelserna anvisningar om urinprovtagningen. Inom laglighetskontrollen har det nämligen upprepade gånger framförts påståenden om att oavsiktliga misslyckanden med att lämna urinprov har tolkats som vägran att ge ett prov. Dessutom har det uppgetts att tiden för att lämna provet inte har förlängts trots att fången begärt det.

BJO bad Brottspåföljdsverket senast 30.5.2008 meddela vilka åtgärder hans framställning eventuellt föranlett.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 20.12.2007,
dnr 1658/4/06, föredragande Anu Rita

Hälsovård

Läkemedelsordinationer och patientjournalanteckningar

I flera fall riktade klagandena kritik mot hälso- och sjukvården i olika fängelser på grund av att viktiga vårdbeslut inte hade fattats av fängelsens läkare utan av den övriga vårdpersonalen. Enligt klagomålen hade fängelsens sjukvårdare avslutat sådan medicinering som ordinerats i det civila eller minskat medicineringen omedelbart efter att fångarna tagits in i fängelset, utan att fångarna därför innan träffat en läkare. Rättsskyddscentralen för hälsovården (TEO) gav ett gemensamt utlåtande angående alla dessa klagomål. BJO konstaterade bl.a. följande i sitt ställningstagande.

En sjukvårdares beslut om avslutande av medicinering

Enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården ska legitimerade läkare fatta beslut om medicinska undersökningar av en patient, ställa diag-

nos och besluta om vården och behandlingen, som också innefattar medicinering. Sjukvårdaren hade således inte med stöd av lagen rätt att på egen hand avsluta den medicinering som ordinerats patienten i det civila. Sjukvårdaren borde ha kontaktat fängelsets läkare eller fortsatt med medicineringen tills läkaren tagit ställning till saken. Det faktum att läkaren i efterskott hade bekräftat att medicineringen skulle avslutas betydde inte att det var läkaren som hade fattat själva beslutet om att avsluta medicineringen.

Ordnation av läkemedel på basis av konsultation per telefon

BJO ansåg att det förfarande där en patients medicinering ändrades vid en sjukskötares mottagning genom att sjukskötaren konsulterade en läkare per telefon inte i sig var lagstridigt.

Förfarandet kan emellertid kritiseras både med tanke på patienterna och med tanke på rättsskyddet för de berörda personerna med yrkesutbildning inom hälso- och sjukvården. Detta förfarande, där den läkare som ansvarar för medicineringen inte känner patienten från förut och inte försäkras sig om behovet av medicinering genom att personligen undersöka patienten, verkade enligt utredningen snarare vara regel än undantag inom fångvården. BJO ansåg att situationen var mycket bekymmersam.

Den som ordinerar en medicin ansvarar för att patientens behov av medicinering har utretts på ett erforderligt sätt innan beslutet om medicineringen fattas. Den person har i princip också ansvar för att patienten blir hörd och får riktig information om läkemedlet. Då den som ordinerar läkemedlet inte träffar patienten ska han eller hon i alla fall försäkra sig t.ex. om att de förpliktelser som föreskrivs i patientlagen fullföljs och om att hans eller hennes vårdföreskrifter bl.a. beträffande medicineringen blir korrekt förstådda och antecknade i patientjournalerna.

När det gällde avvänjning från läkemedel konstaterade BJO att han förenade sig med TEO:s uppfattning om att avvänjningskuren i regel ska påbörjas först efter en personlig läkarundersökning. Ifall detta emellertid inte är möjligt, ska patienten höras och ges till-

börlig information om vården innan den påbörjas. Det ska finnas medicinska skäl för att påbörja vården och vården ska genomföras så att patienten inte utsätts för några hälsorisker.

Hörande och informering av patienten samt förande av patientjournalanteckningar vid ändring av medicineringen

Vid behandlingen av klagomålen uppdagades brister i de patientjournalanteckningar som gjorts i samband med att medicineringen ändrades. Patientjournalerna saknade bl.a. anteckningar om hur patienten hade hörts och informerats om att medicineringen hade avslutats eller en avvänjningskur påbörjats. För en patients del saknades dessutom anteckningar om att den medicinering som ordinerats av en läkare i det civila hade avslutats och om orsakerna till detta. Det hade inte heller gjorts några anteckningar om den medicinering som hade påbörjats senare och det framgick inte tillräckligt tydligt av anteckningarna huruvida patienten personligen hade besökt läkaren eller om det t.ex. varit fråga om en situation där en sjukvårdare konsulterat läkaren angående patientens vård.

BJO uppmärksammade Fångårdsväsendets hälsovårdsenhet på att man i samband med den utbildning som ordnas för hälso- och sjukvårdspersonalen ska betona betydelsen av att patienten blir hörd och får tillbörlig information i enlighet med patientlagen. Dessutom ska man fästa vikt vid att det ska göras adekvata anteckningar om dessa frågor i patientjournalerna.

BJO Petri Jääskeläinens svar 20.4.2007, dnr 1033* och 1061/4/05* samt 54/4/06*, föredragande lisa Suhonen

Fångens privatlivsskydd vid läkarmottagningen

Det anfördes flera klagomål över att det i många fångelser var praxis att en vakt var närvarande i vårdssituationer. Enligt klagandena grundade sig detta förfarande antingen på fängelsets egen praxis eller på att läkaren inte gick med på att ta emot fångpatienter utan att en vakt var närvarande.

BJO konstaterade att det i patientlagen föreskrivs att vården ska ordnas och patienten bemötas på ett sådant sätt att patientens människovärde inte kränks och så att patientens övertygelse och integritet respekteras. Patientens individuella behov ska i mån av möjlighet beaktas vid vården och bemötandet.

Som utomstående personer betraktas enligt patientlagen personer som inte deltar i vården av patienten eller i andra uppgifter i samband med vården. Patientens integritet ska skyddas gentemot alla utomstående, oberoende av om de har tystnadsplikt eller inte. Även om vakterna har tystnadsplikt är vekten en utomstående i vårdförhållandet och vaktens närvaro kan kränka patientens integritet i en vårdssituation.

Utgångspunkten är att en fånge, liksom andra patienter, har rätt att få vård utan att någon utomstående är närvarande i vårdssituationen. Vaktens närvaro är motiverad endast i undantagsfall, då vaktuppgifterna inte annars kan skötas på ett lämpligt sätt. Som ett sådant undantagsfall kan man betrakta den situation där läkaren ber vekten vara närvarande eller där vårdpersonalens säkerhet annars är hotad. Vaktens närvaro kan betraktas som motiverad i en vårdssituation också då det finns en befogad misstanke om att fången tänker rymma. I detta fall förutsätts det dock att rymningsshotet inte kan uteslutas på något annat sätt.

Om man inte helt och hållet kan undvika en kränkning av fångens integritetsskydd, ska man sträva efter att ordna vårdssituationen så att kränkningen blir så liten som möjligt. I vissa fall kan vekten ha fången under uppsikt utan att avlyssna det som diskuteras i vårdssituationen. I andra situationer kanske fångens integritet däremot kränks mindre då synkontakten avskärs. Läkaren ska höras då man utreder om en vakt behövs vid vårdssituationen. Det är också viktigt att fångens åsikt om vaktens närvaro utreds. Det är ändamålsenligast att detta sker redan före mottagningen ifall de som svarar för bevakningen på förhand känner till att mottagningen inte kan ordnas på något annat sätt.

Med tanke på läkarens rättsskydd är det också viktigt att man utreder om patienten ger sitt samtycke till att läkaren yppar sekretessbelagda uppgifter för en utomstående, i detta fall vekten. Om patienten inte ger sitt

samtycke till detta och läkaren yppar sekretessbelagda uppgifter i vaktens närvaro, bryter läkaren mot sin tystnadsplikt. Därför skulle det vara viktigt att läkaren ber patienten ge sitt uttryckliga samtycke till att sekretessbelagda uppgifter röjs. Vid bedömningen av om uppgifter gällande någons hälso tillstånd får röjas för utomstående eller inte saknar det betydelse hur känsliga uppgifter det är fråga om.

Om en utomstående person är närvarande i en vårdssituation ska man i patientjournalen göra anteckningar om den utomståendes närvaro och om orsakerna till närvaron samt om hörandet av patienten. Det finns också skäl att i patientjournalen göra anteckningar om patientens samtycke till att sekretessbelagda uppgifter yppas.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 27.4.2007,
dnr 1302* och 1456* samt 1643/4/05*,
föredragande lisa Suhonen

Tandvård

I ett klagomål kritiserade klaganden fängelsets tandvård på grund av att fängelset inte hade bekostat tandproteser för klaganden. Klagandens tandproteser för både övre och undre käken hade skadats så att de blivit obrukbara två månader innan fången togs in i fängelset.

BJO ansåg att man inte i fängelset hade handlat lagstridigt eller överskridit sin prövningsrätt när det gällde ersättandet av klagandens tandproteser. Med beaktande av att fången helt och hållet saknade tänder och med hänsyn till fängelsestraffets längd kunde man emellertid också ha handlat på ett annat sätt i ärendet.

Lagen om verkställighet av straff, som var gällande vid den aktuella tidpunkten, innehöll föreskrifter om att fångens människovärde skulle respekteras. Ett förbud mot behandling som kränker människovärdet ingår också i 7 § i grundlagen. Förbudet gäller både fysisk och psykisk behandling. Även om avsaknaden av tänder inte skulle ha orsakat klaganden betydande lidande och ersättandet av proteserna inte skulle ha betraktats som nödvändig sjukvård, kunde man enligt BJO:s

uppfattning ha tagit större hänsyn till vilken betydelse det hade för fångens människovärde att denne helt och hållet saknade tänder. Man kunde således ha avgjort ärendet om ersättning av tandproteserna på ett humanare sätt, så att fängelset skulle ha bekostat tandproteser för klaganden. Det faktum att fången byter fängelse mitt under fängelseperioden får inte inverka på vården.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 28.9.2007,
dnr 2573/4/05, föredragande Lisa Suhonen

Sovring av läkemedel

En vakt vid Pelso fängelse hade krävt att klaganden antingen skulle ta alla de ordinerade medicinerna eller helt och hållet bli utan mediciner. Vakten uppgav att fängelsets överläkare hade gett anvisningar om att man inte skulle tillåta sovring av läkemedel.

BJO konstaterade att patientens självbestämmanderätt innebär att patienten inte måste ta de mediciner som ordinerats. För att förhindra missbruk ska personalen i fängelset emellertid se till att läkemedlen tas i enlighet med läkarens anvisningar. Bara läkaren kan fatta beslut om ändring av medicineringen. Att förvägra fången medicinering då fången själv vill välja vilka läkemedel han eller hon tar är en sådan åtgärd som enligt BJO:s uppfattning inte ska vidtas av vaktpersonalen utan av hälso- och sjukvårdspersonalen. Då fången väljer ut och tar endast en del av de ordinerade läkemedlen, svarar fången själv för den eventuella negativa hälsopåverkan som föranleds av detta. Om vaktpersonalen däremot helt och hållet förvägrar fången mediciner med anledning av fångens sovring bland medicinerna, beror uteblivandet av medicineringen inte bara på fångens egen vilja. Då är inte heller frågan om ansvaret för eventuell negativ hälsopåverkan lika klar.

BJO ansåg att förbudet mot sovring av läkemedel var problematiskt. Brottspåföljdsverket hade sedermera, 8.9.2006, utfärdat en anvisning om läkemedelsförsörjningen inom Fångvårdsväsendet. Enligt anvisningen ska den som delar ut läkemedlen t.ex. genom samtal med fången övervaka att medicinerna intas på riktigt

sätt. Hälsovårdspersonalen ska underrättas om missbruk. BJO ansåg att direktiven till denna del var tillfredsställande, men han framförde ändå för Fångvårdsväsendets hälsovårdsenhet att man skulle bedöma om det fanns skäl att komplettera anvisningen med anledning av de ovan angivna synpunkterna.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 27.4.2007,
dnr 2589/4/05*, föredragande Kristian Holman

God förvaltning

Fångars inbördes brevväxling via fängelsets interna postsystem

BJO ansåg att fångar som är intagna i samma fängelse borde ha rätt att använda fängelsets interna postsystem för sin inbördes brevväxling. Denna möjlighet fanns endast i fyra av landets sexton slutna fängelser. I de övriga fängelserna var fångarna tvungna att sända breven till sina medfångar på normalt sätt via det offentliga postväsendet.

BJO ansåg att det grundlagsenliga privatlivsskyddet bl.a. ger individen rätt att fritt ingå och upprätthålla relationer till andra människor. I grundlagen tryggas också rätten till förtrolig kommunikation. Dessutom bestäms det i grundlagen att de frihetsberövades rättigheter ska tryggas i lag. I fängelselagen ges fångarna uttryckligen rätt till korrespondens, och där görs ingen åtskillnad mellan rätten till inbördes brevväxling mellan fångar i samma fängelse och övrig brevväxling. Fången har således också rätt att brevväxla med sina medfångar. Rätten till brevväxling får inte begränsas eller försvåras på andra grunder än sådana som föreskrivs i lag.

BJO ansåg att vägran att låta fångarna använda den interna posten innebar att möjligheterna till brevväxling försvårades, även om de åtminstone inte i allmänhet direkt förhindrades. Postavgiften kan nämligen, med beaktande av fångarnas små ekonomiska resurser, i värsta fall begränsa möjligheterna till brevväxling. Den fördröjning som den normala postgången innebär kan också *de facto* innebära en inskränkning av rätten till brevväxling.

BJO konstaterade i sitt avgörande att avsikten med att inte låta fångarna använda den interna posten var att i säkerhetens namn fördröja och försvåra informationsutbytet mellan fångarna. De säkerhetsrisker som brevväxlingen eventuellt medför ska emellertid hanteras med iakttagande av lagstadgade metoder och villkor. I fängelselagen finns föreskrifter om förutsättningarna för granskning av fångars postförsändelser. För dessa granskningsbefogenheter har det enligt BJO ingen betydelse hur ett brev frambefordras.

Enligt fängelselagen får verkställigheten av fängelsestraffet inte medföra andra begränsningar i fångarnas rättigheter och förhållanden än sådana som bestäms i lag eller som nödvändigtvis följer av själva straffet. Fångårdsväsendets tjänstemän ska utföra sina tjänsteuppgifter utan att, i större utsträckning än vad som är nödvändigt och försvarbart för att uppgifterna ska kunna utföras, ingripa i fångarnas rättigheter eller våla fångarna olägenhet.

BJO uppmärksammade också den serviceprincip som framgår av förvaltningslagen. Enligt serviceprincipen ska utträttandet av ärenden inom förvaltningen ske så snabbt, flexibelt och enkelt samt kostnadseffektivt som möjligt, både ur den enskilda individens och ur myndigheternas synvinkel. Serviceprincipen gäller också fångvården. Ur fångarnas synvinkel är det både med tanke på brevväxlingens snabbhet och med tanke på kostnaderna ett betydligt bättre alternativ att använda den interna posten än det offentliga postväsendet. BJO ansåg att fängelsernas arbetsbörda knappast ökar kännbart av att fångarna får skicka sina brev via den interna posten. Fängelserna måste ju i varje fall ordna fångarnas postförmedling. Också serviceprincipen förutsätter att fångarna får använda sig av fängelsets interna postsystem.

BJO meddelade Brottspåföljdsverket sin uppfattning om fångarnas användning av fängelsets interna postsystem för kännedom och bad ämbetsverket informera fängelserna om avgörandet.

I fängelselagen ingår bestämmelserna om fångarnas brevväxling i det avsnitt där fångens kontakter till yttre världen regleras. Av detta kan man få den uppfattningen att bestämmelserna inte är tillämpliga på sådan

brevväxling som sker mellan fångar i samma fängelse. Enligt BJO:s uppfattning är det emellertid endast fråga om ett formellt problem, eftersom den situation där en fånge sänder ett brev till en fånge i ett annat fängelse inte, vare sig i praktiken eller med tanke på skyddet för förtroliga meddelanden och behovet av övervakning, skiljer sig från den situation där brevet sänds till en medfånge i samma fängelse antingen via den interna posten eller via det offentliga postväsendet.

Med tanke på eventuella lagstiftningsåtgärder delgav BJO emellertid JM:s kriminalpolitiska avdelning sin uppfattning om att bestämmelserna gällande befogenheterna att granska fångarnas brevväxling också ska tillämpas på sådan brevväxling som sker via fängelsets interna postsystem.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 13.4.2007,
dnr 1621/4/05*, föredragande Anu Rita

Anteckning av permissionsvillkoren i beslutet

Enligt BJO:s uppfattning skulle det vara motiverat att permissionsvillkoren antecknas i varje permissionsbeslut. Av Brottspåföljdsverkets utlåtande framgår det att ett villkor om övervakning av drogfriheten kommer att antecknas i permissionsbeslutet i och med förnyelsen av fånginformationssystemet. Dessutom kommer blanketterna för anhållan om permission att ändras, så att det tydligt framgår av dem att det krävs att fången ska förbinda sig vid övervakning av drogfriheten för att han eller hon ska kunna beviljas permission (21.9.2007, dnr 575/4/07, föredragande Jussi Pajujoja).

Gemensam behandling av ansökningar

En make och en maka som båda var intagna i Tavastehus fängelse hade oberoende av varandra för samma dag ansökt om ett oövervakat besök. Ansökningarna, som delvis skiljde sig från varandra, hade behandlats var för sig och avgörandena var sinsemellan motstridiga. Enligt BJO:s uppfattning borde ansökningarna ha behandlats tillsammans eftersom de gällde samma oövervakade besök. Genom en noggrann utredning

av ärendena kunde man ha observerat diskrepansen mellan ansökningarna och undvikit de motstridiga avgörandena (31.5.2007, dnr 3601/4/05, föredragande Harri Ojala).

Rätten att få sina ärenden behandlade på ett behörigt sätt

BJO ansåg att man i Riihimäki fängelse hade handlat felaktigt i ett fall där ett antal fångar hade deltagit i en åsiktsyttring genom att vägra uppfylla sin sysselsättningsplikt. Vid fängelset hade man vilseledande meddelat fångarna att man inte under den tid åsiktsyttringen pågick skulle behandla ansökningar som framställdes av sådana fångar som deltog i åsiktsyttringen.

BJO accentuerade att det faktum att en fånge deltar i en åsiktsyttring inte berättigar fängelset att begränsa fångens rätt att få sina ärenden behandlade på ett behörigt sätt (28.2.2007, dnr 1316/4/05, föredragande Harri Ojala).

Vikten av att ärendena behandlas utan dröjsmål

BJO delgav Åbo fängelse sin uppfattning om att behandlingen av ett ärende inte uppfyller kraven på god förvaltning om det räcker flera veckor innan en fånge får förfoga över sådan egendom som tillställts honom eller henne i fängelset. Det hade tagit tre och en halv vecka innan den bok som hämtats till klaganden hade granskats på fängelsets mottagningsavdelning och klaganden hade haft möjlighet att få boken i sin besittning (31.1.2007, dnr 4369/4/06, föredragande Anu Rita).

Handledning av fångar i samband med ändringssökande

BJO delgav med anledning av flera klagomål fångelserna sin uppfattning om betydelsen av handledning och andra åtgärder som krävs för att fångens rättigheter ska tillgodoses i samband med ändringssökandet.

Fången får söka ändring i ett beslut som gäller innehav av egendom genom att framställa ett rättelseyrkande hos regionfängelsets direktör. För att fångens fullföljdsrätt ska tillgodoses krävs det att fången ska vara medveten om rätten att söka ändring och om det sätt på vilket han eller hon ska handla för att få ett överklagbart beslut.

I praktiken betyder detta att en fånge som inte får den egendom han eller hon muntligen bett om att få i sin besittning, ska instrueras att framställa sin begäran skriftligen, om han eller hon så önskar. Då får fången också ett skriftligt beslut om saken inklusive en anvisning om rättelseyrkande. Om fången direkt framställer en skriftlig begäran om att få egendomen i sin besittning och ansökan avslås, ska fången automatiskt ges ett beslut om saken, försett med en anvisning om rättelseyrkande (31.1.2007, dnr 4369/4/06, föredragande Anu Rita).

Övriga fall

Rättelse av beräkning av strafftiden

I ett fängelse hade man felaktigt avdragit hela häktningstiden från en fånges straff, trots att man enligt lagen inte skulle avdra den tid under vilken fången hade avtjänat ett annat straff. På grund av fängelsets misstag hade fångens villkorliga frigivning tidigare lagts. Då fången på nytt hade hamnat i fängelse beslutade Brottsförhållningsverket på framställning av fängelset korrigera saken så att den del av straffet som inte hade avtjänats under den tidigare straffperioden sammanräknades med det nya straffet. Då strafftiderna sammanräknades tog man hänsyn till det straff som fången hade avtjänat tidigare.

Fången anförde klagomål över beslutet och ansökte om återbrytande av Brottsförhållningsverkets beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen tog inte ärendet till prövning.

BJO konstaterade att beräkningen av strafftiden innebär att man fattar ett beslut som grundar sig på en lagakraftvunnen eller verkställbar dom som domstolen

har meddelat i ett brottmål. Avräknandet av den tid som motsvarade frihetsberövandet grundade sig i detta fall direkt på lagen. Fångvårdsmyndigheterna hade inte någon prövningsrätt i ärendet, utan det var fråga om en teknisk åtgärd. Inom ramen för laglighetskontrollen kunde man ha befattat sig med Brottspåföljdsverkets beslut endast om det skulle ha skett ett sakfel vid rättelsen, vilket inte var fallet.

BJO konstaterade emellertid att han ansåg att det med tanke på den dömdes rättsskydd var otillfredsställande att förutsättningarna för rättelse och rättelseförfarandet inte regleras i lag. Till de synpunkter som borde beaktas vid bedömningen av om ett fel ska rättas eller inte hör enligt BJO t.ex. felets betydelse och natur, det faktum att fången eventuellt redan försatts i villkorlig frihet, den tid som förlöpt innan felet upptäcktes samt huruvida felet inverkar till fördel eller nackdel för den dömda. När det gäller procedurfrågorna borde man bedöma i vilka fall rättelsen kräver att parterna blir hörda och har möjlighet att föra avgörandet till domstolen för prövning.

BJO delgav JM:s kriminalpolitiska avdelning och Brottspåföljdsverket sin uppfattning. Samtidigt bad han JM:s kriminalpolitiska avdelning senast 28.2.2008 meddela vilka eventuella åtgärder avdelningen anser att det finns anledning att vidta i ärendet.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 25.10.2007, dnr 623/4/05, föredragande Harri Ojala

JM:s kriminalpolitiska avdelning meddelade 11.3.2008 att den nuvarande regleringen av förfarandet vid rättelse av fel inte är tillfredsställande med tanke på fångarnas rättsskydd. Vid beräkning av strafftiden är det fråga om avgöranden som påverkar fångens personliga frihet. Det borde förfarande som iaktas vid rättelse av fel regleras i lag av de orsakerna som framgår i BJO:s beslut.

Det förfarande som iaktas vid rättelse av fel som skett vid beräkning av strafftiden ska ses över i samband med utarbetandet av den regeringsproposition gällande ändring av fängelselagstiftningen som är under beredning vid JM:s kriminalpolitiska avdelning.

Diskussion om fångars angelägenheter med utomstående

BJO delgav Sukeva fängelse sin uppfattning om tjänstemännens tystnadsplikt i ett fall där en fångs angelägenheter hade diskuterats med en utomstående person.

Enligt BJO ska fängelsens tjänstemän vara aktsamma vid sina diskussioner med utomstående, så att de inte yppar sådana frågor som omfattas av tystnadsplikten. De situationer där tystnadsplikten enligt 24 § 1 mom. 28 punkten i offentlighetslagen inte hindrar att information om en fånge lämnas ut är tämligen sällsynta. Enligt sekretessbestämmelserna får vakterna vid diskussioner med utomstående i praktiken yppa information om en fånge endast i det fall att fången i enlighet med 26 § i offentlighetslagen har gett sitt samtycke till det (26.3.2007, dnr 57 och 253/4/06, föredragande Kristian Holman).

Möjligheter att utnyttja telefonbanken

BJO delgav Riihimäki fängelse sin uppfattning om fängelsens förbud mot användning av telefonbanken.

I klagomålet var det fråga om att fångarna inte fick sköta sina bankärenden per telefon via automatisk telefonservice, dvs. via telefonbanken. Det var helt och hållet förbjudet att använda telefonbanken, eftersom man enligt fångvårdsmyndigheterna inte kunde övervaka användningen.

BJO konstaterade att fängelset inte har några allmänna befogenheter att övervaka hur fångarna använder sina konton i penninginrättningar utanför fängelset. Fångarnas kontakter som gäller skötseln av penningärenden kan övervakas på samma sätt som fångarnas övriga kontakter till yttervärlden. Behovet av övervakning kan således inte anses utgöra en godtagbar grund för förbudet mot användning av telefonbanken. Avgörandet gällde en fångs penningtillgångar utanför fängelset.

BJO Petri Jämskeläinens svar 28.2.2007, dnr 961/4/05, föredragande Anu Rita

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 Länsisyrjä*.

4.5.1

LAGSTIFTNINGSREFORMER

Författningarna i det tredje skedet av utsökningslagens totalrevidering 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 redan år 2002 och JO gjorde då en framställning till justitieministeriet (JM) om att det behövdes en reglering som den som nu införts i lagen.

Det fjärde och sista skedet av totalrevideringen, dvs. utsökningsbalken och lagen om verkställighet av skatter och avgifter, trädde i kraft 1.1.2008. Reformen innebär att de tidigare partiella revideringarna sammanställdes till en ny lag.

Utsökningsbalken innehåller också principiellt viktiga bestämmelser om skuldansvarets maximala längd och utmätningssmannens skyldighet att anmäla minderåriga gäldenärs skulder till förmyndarmyndigheten. Skuldansvaret innebär ett ingrepp i äganderätten, medan anmälningsplikten ingriper i skyddet för privat- och familjelivet.

4.5.2

LAGLIGHETSKONTROLL

BJO inspekterade utsökningsverket i Villmanstrands härad. I samband med inspektionen framhöll BJO vikten av att man vid redovisning av medel som influtit vid verkställighet uppmärksammar att redovisningen inte innebär att gäldenären förlorar sin rätt att överklaga. BJO påpekade också vikten av att motivera beslut om frimånader vid utmätning av periodiska inkomster. Som motivering räcker inte enbart en hänvisning till ansökan utan motiveringen ska framgå av själva beslutet. BJO underströk att det i avgöranden som gäller frimånader är fråga dels om gäldenärens och dels också om borgenärens rättssäkerhet.

**Utmätningssmannens
utredningsskyldighet**

Flera klagomål gällde utmätningssmannens skyldighet att utreda omständigheter som är relevanta för gäldenärens rättssäkerhet. BJO ansåg att en biträdande utmätningssman innan han verkställde utmätning av medel på ett konto, genom förfrågningar om kontotransaktioner borde ha tagit reda på medlens ursprung i syfte att utreda om de var utmätbara, i synnerhet med beaktande av att gäldenären inte hade fått något förhandsmeddelande om utmätningen (564/4/05).

Det var fråga om utredning av huruvida ett objekt var utmätningssbart i ett ärende där en biträdande utmätningssman hade utmätt en gäldenärs fordran. Av utsökningsens datasystem framgick inte att det var fråga om icke utmätningssbar egendom som utgjorde ersättning för psykiskt lidande. I JM:s yttrande konstaterades att varken systemet eller föreskrifterna beaktat den sällsynta situationen att utsökningsborgenären också är utsökningsgäldenär. Av utsökningslagens behörighetskrav följer att utmätningssmannen ska göra en omsorgsfull bedömning av utmätningssbarheten. Enligt BJO skulle omsorgsprincipen ha förutsatt att den biträdande utmätningssmannen hade frågat klaganden vilket slag av ersättning det var fråga om. Den biträdande utmätningssmannen skulle på så sätt ha kunnat utreda om ersättningen var utmätningssbar (2296/4/06*).

I flera klagomål kritiserades den omständigheten att meddelanden till gäldenären hade sänts på fel adress. Enbart den automatiska uppdateringen enligt Befolkingsdatasystemets adressuppgifter utgör inte en tillräcklig garanti för att informationen når fram och för att principen om att parterna ska höras blir förverkligad i samtliga fall. Under verksamhetsåret uppdaterades ULJAS-datasystemet i detta avseende (3451 och 3807/4/06).

Rådgivningsskyldighet

Utsökningslagens krav på öppenhet innebär att utmätningsmannen har en långtgående rådgivningsskyldighet och sålunda aktivt ska informera parterna samt vid behov utreda utsökningslagstiftningens innebörd. Rådgivningen om begränsning av utsökningsbelopp och beaktandet av sådan begränsning på tjänstens vägnar aktualiserades i ett ärende där klaganden/gäldenären för den biträdande utmätningsmannen uppgivit att hans anställningsförhållande upphört och att han sålunda var arbetslös. Den biträdande utmätningsmannen hade upplyst gäldenären om möjligheten att anhålla om frimånader men inte om möjligheten att anhålla om begränsning av utsökningsbeloppet. Enligt BJO borde den biträdande utmätningsmannen, med beaktande av gäldenärens situation, ha upplyst denne också om denna möjlighet. Eftersom bestämmelsen om begränsning av utsökningsbeloppet inte förutsätter en anhållan från gäldenären, borde den biträdande utmätningsmannen enligt BJO redan på tjänstens vägnar ha gjort en sådan bedömning (2862/4/06).

I några beslut framhölls vikten av att besvara brev. BJO ansåg att beviljandet av en frimånad inte kunde betraktas som ett tillräckligt svar på gäldenärens e-postmeddelanden till en biträdande utmätningsman. I e-postmeddelandena föreslog gäldenären en ändring av det belopp som utmättes av lönen. BJO ansåg att god förvaltning skulle ha förutsatt att meddelandena besvarades (1714/4/06).

En gäldenär klagade över att han inte hade fått något förhandsmeddelande om utmätning av ett bankkonto. Enligt utsökningsverket tillät utsökningslagens bestämmelse om meddelande om anhängighet inte ett förfä-

rande som innebar att till svaranden på basis av verkställighetsansökan sändes ett meddelande om ett vräkningsbeslut och ett meddelande om ett beslut som gällde en fordran. BJO konstaterade att varken lagen eller dess förarbeten gav något stöd för utsökningsverkets ståndpunkt. BJO ansåg att ett meddelande om anhängighet i enlighet med utsökningslagens bestämmelse om saken borde ha getts också om ärendet som gällde indrivningen av den fordran som hade samband med vräkningen (2596/4/06*).

Klaganden kritiserade myndigheten för att den inte informerat honom om hur han kunde överklaga ett avgörande som gällde medellöshetshinder. Enligt BJO innebar avgörandet i enlighet med utsökningslagens 10 kap.1 § 1 mom. en sådan verkställighetsåtgärd eller ett sådant beslut av utmätningsmannen som får överklagas av den vars rätt berörs av åtgärden eller beslutet. Sålunda och med beaktande av utsökningslagens bestämmelse om rådgivningsskyldigheten borde utmätningsmannen ha instruerat gäldenären om rätten att överklaga beslutet (1375/4/05).

Beslutsförfarande

I flera klagomål påstods det att gäldenären inte över huvud taget varit medveten om ett utsökningsärende innan han av ett kreditupplysningsbolag fått beskedet att han vid indrivning av en fordran konstaterats vara medellös och att ärendet returnerats till borgenären med en anteckning om medellöshetshinder. Det hade i dessa fall dels varit fråga om huruvida meddelandet om anhängighet vederbörligen tillställts gäldenären och dels om huruvida utmätningsmannen ska underätta gäldenären om att medellöshetshinder konstaterats och att utsökningen inte längre är anhängig. Den först nämnda frågan har behandlats under underrubriken Utmätningsskyldighet.

En biträdande utmätningsman hade meddelat klaganden/gäldenären att hans fordringar skulle återsändas till borgenärerna med medellöshetsintyg, om de inte betalades och om utmätningsbar egendom inte hittades. Trots att gäldenären underrättats om att ärendena eventuellt skulle återsändas var det enligt BJO från gäldenärens synpunkt fråga om en så viktig sak att

gäldenären uttryckligen borde ha informerats ännu efter att beslutet om medellöshetshindret *de facto* hade fattats. BJO beslöt dessutom på eget initiativ utreda hur gäldenärerna i praktiken underrättats om att utsökningsärenden avslutats och om det var skäl att precisera utsökningslagen till denna del (1282/4/06).

Det var fråga om ett felaktigt beslutsförfarande i ett ärende där klagandens ombud uttryckligen hade krävt att en redan vidtagen verkställighetsåtgärd, dvs. en utmätning skulle rättas. Det var sålunda fråga om ett självrättelseärende och den biträdande utmätningsmannen borde inte själv ha beslutat om invändningen utan överfört ärendet till utmätningsmannen för avgörande (1097/4/06).

4.5.3 AVGÖRANDE

Hörande av barn i utsökningsärenden

En häradsfogde hade hört gäldenärens dotter om påståendet att hon hade äganderätt till en båt med utombordsmotor samt om huruvida det fanns förutsättningar att betrakta en utomstående persons (ett barns) egendom som likställd med gäldenärens egendom. Det var fråga om familjens boendearrangemang, äganderätten till samt anskaffningen och finansieringen av en båt med utombordsmotor och om handlingar som gällde föremålen. Enligt utredningen hade hörandet av barnet baserats på utsökningslagens bestämmelser om utomståendes skyldighet att lämna upplysningar och på utsökningslagens bestämmelse om likställande av egendom.

Enligt utsökningslagen gäller ingen allmän informationsskyldighet för gäldenärer och utomstående. Informationsskyldigheten är alltid baserad på ett avtalsförhållande mellan en utomstående och en gäldenär eller på någon därmed jämförbar omständighet. En allmän förutsättning för att ställa frågor till en utomstående person är enligt utsökningslagen att utmätningsmannen bedömer att informationen är nödvändig för verkställigheten. I utsökningslagen finns inga särskilda bestämmelser om hörande av barn. Inte heller lagen om förmyndarverksamhet reglerar uttryckli-

gen rätten att höra omyndiga personer för att få information. Den information som med stöd av skyldigheten att lämna uppgifter inhämtas från utomstående ska vara nödvändig för att vidta uttryckliga verkställighetsåtgärder. I synnerhet när ett barn hörs är det skäl att beakta att det allmänna behörighetskrav som gäller utsökning uppfylls.

Enligt konventionen om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Också när man bedömer om det är nödvändigt att höra ett barn i samband med utsökning är det skäl att utgå ifrån de krav som barnskyddet ställer, både när det gäller val av indrivningsmetod och genomförande av åtgärderna. BJO underströk att det är skäl att det i enlighet med behörighetskravet förhålla sig restriktivt till att höra minderåriga. Barnets bästa förutsätter att det inte ställs i ett sådant motsatsförhållande till sina föräldrar eller den ena av dem att detta kan ha en negativ inverkan på barnets utveckling.

Vid bedömningen av informationens nödvändighet var det i det aktuella fallet skäl att beakta om det t.ex. genom kontoförfrågningar var möjligt att skaffa utredning om vilka medel som använts för anskaffningen av egendomen, dvs. båten och utombordsmotorn. Enligt BJO var det för utredningen av ärendet inte nödvändigt att höra barnet om huruvida det hade varit närvarande när egendomen köptes eller om barnet kände till var de handlingar som gällde egendomen förvarades, eftersom barnet hade varit högst 12 år gammalt när egendomen skaffades. Denna information hade man kunnat få också genom att höra den ena av barnets föräldrar i egenskap av intressebevakare. I det aktuella fallet hade man också gjort detta.

Enligt BJO måste möjligheten att höra barnet som utomstående, i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse om saken, bedömas dels utifrån nödvändighets- och behörighetskriterierna och dels också i skenet av de bestämmelser i lagen om förmyndarverksamhet som gäller minderårigas förfoganderätt och handlingsbehörighet. Enligt lagen om förmyndarverksamhet har en omyndig, bl.a. en person under 18 år, inte rätt att själv förfoga över sin egendom, ingå avtal eller företa

andra rättshandlingar, om inte något annat bestäms i lag. Enligt lagen får en omyndig företa rättshandlingar som med beaktande av omständigheterna är sedvanliga och av mindre betydelse. En omyndig har bl.a. rätt att förfoga över vad som han eller hon under omyndigheten har förvärvat genom eget arbete. Enligt lagen om förmyndarverksamhet är ett under 18-årigt barns handlingsbehörighet begränsad på det sätt som beskrivs ovan, eftersom avsikten med regleringen är att komplettera och kompensera för barnets bristfälliga förmåga att sköta sina ekonomiska angelägenheter.

De frågor som omfattas av en utomståendes informationsskyldighet enligt utsökningslagen har uttryckligen samband med rätten att förfoga över egendom, ingå avtal och företa rättshandlingar, dvs. omständigheter som den omyndige inte själv är behörig att besluta om. Av denna anledning kan en omyndig person inte heller på ett giltigt sätt lämna uppgifter om ärenden som någon annan har beslutat om på den omyndiges vägar. Förutsättningarna för att beakta barnets bästa och det grundlagsenliga skyddet av barnets egendom skulle vara synnerligen otillfredsställande om barnet vore tvunget att till utsökningsmyndigheten lämna för sig själv eventuellt skadliga uppgifter om sin egendom, trots att barnet enligt bestämmelserna om förmyndarverksamhet inte anses ha förmåga att förfoga över egendomen eller företa rättshandlingar som gäller den.

Enligt BJO borde rätten att höra ett barn som utomstående sålunda, i avsaknad av uttryckliga bestämmelser om saken, vara beroende av om barnet förfogar över den egendom som hörandet gäller. I annat fall kan barnet närmast lämna uppgifter enbart om var egendomen finns och om andra omständigheter som inte förutsätter att barnet har förmåga att göra juridiska överväganden, t.ex. gällande äganderätt eller en viss rättshandling och dess betydelse för utsökningen. Enligt BJO saknar det betydelse om barnet samtyckt till att bli hörd, eftersom barnet inte kan anses förstå samtyckets innebörd.

I det aktuella fallet hade barnets far i egenskap av intressebevakare i sina barns namn och för deras pengar köpt den båt med utombordsmotor som hörandet gällde, då det barn som sedermera hördes var 10–12 år gammalt. När hörandet skedde hade barnet fyllt 16

år. Egendomen var inte av ett sådant slag att barnet förfogade över den. Enligt BJO fanns det inga förutsättningar att höra barnet som utomstående om rättshandlingar som gällde denna egendom eller äganderätten till den.

Däremot anser BJO att intressebevakaren för ett barn som är utomstående kan höras i enlighet med bestämmelserna om hörande av utomstående. I det aktuella fallet hade klaganden, dvs. barnets ena intressebevakare hörts om omständigheter som gällde anskaffningen och användningen av egendomen. Enligt BJO borde barnet inte själv ha ålagts att lämna uppgifter som utomstående.

BJO framställde att JO överväger om det finns anledning att komplettera utsökningslagen med bestämmelser om barns informationsskyldighet.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 31.8.2007, dnr 2393/4/05*, föredragande Riitta Lämsisyrjä

Ett datasystems uppgifter om dödsfall

Utsökningens ULJAS-system hade sänt ett meddelande om anhängighet och en betalningsuppsmaning till en död gäldenärs sista adress. Den omständigheten att dödsfallet på inget sätt hade beaktats i meddelandena berodde enligt BJO inte på någon enskild tjänstemans fel eller försummelse utan på systemets sätt att reagera på dödsfall. BJO ansåg det vara problematiskt att systemet inte över huvud taget beaktar uppgifter om dödsfall i samband med sändandet av betalningsuppsmaningar och meddelanden om anhängighet. BJO bad JO överväga möjligheterna att utveckla ULJAS-systemet i detta avseende.

BJO Petri Jämskeläinens svar 28.2.2007, dnr 2439/4/05, föredragande Terhi Arjola-Sarja

Enligt JM:s datateknikcentral beslöt arbetsgruppen för utveckling av ULJAS-systemet att till gäldenärer som enligt uppgifter som tagits in i datasystemet har avlidit inte längre automatiskt ska sändas meddelande om anhängighet eller betalningsuppsmaning i samband

med nya utskökningsärenden. I sådana fall underrättar systemet biträdande utmätningsmannen som kan undersöka ärendet och överväga eventuella åtgärder.

Frivillig skuldsanering

Kommunikationsverket förfor felaktigt då det i strid med lagen om skuldsanering ansåg att det med stöd av lagen om statens televisions- och radiofond inte hade rätt att samtycka till frivillig skuldsanering.

BJO konstaterade i sitt beslut att enligt lagen om skuldsanering får en offentligrättslig fordringsägare utan hinder av någon annan lag samtycka till skuldsanering enligt denna lag eller till frivillig skuldsanering som till sitt innehåll motsvarar principerna i denna lag. Om samtycket får den myndighet besluta som har behörighet att driva in fordran. Detsamma gäller på motsvarande sätt ett offentligt samfund som har en privaträttslig fordran på gäldenären.

Eftersom Kommunikationsverket ändrat sin praxis i fråga om frivillig skuldsanering föranledde klagomålet inga andra åtgärder än att BJO för kännedom meddelade Kommunikationsverket sin uppfattning om dess felaktiga förfarande.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 14.8.2007, dnr 1984/4/06*, föredragande Riitta Lämsisyrjä

Påminnelse om obetalda kommunala avgifter

BJO utredde om Vanda stad i egenskap av borgenär hade förvässat sig om att till gäldenärerna sändes betalningspåminnelser med anvisningar om hur de kan framföra eventuella anmärkningar till uppdragsgivaren, dvs. till staden, och varav det framgår vilka rättsmedel gäldenärerna har till sitt förfogande.

Enligt Vanda stads utredning hade staden i praktiken inte befattat sig med indrivningen – sålunda inte heller i betalningspåminnelsekedet – efter att ärendena

överförts till en inkassobyrå. Staden hade då endast på begäran gett gäldenärerna information och rådgivning. I utredningen medger staden å andra sidan att valet av detta sätt att ordna indrivningen inte frångick staden skyldigheten att övervaka att indrivningen sker i enlighet med indrivningslagen och konsumentombudsmannens föreskrifter. Vanda stads fakturerings- och indrivningsanvisningar gäller inte förfarandet i situationer där ett uppdrag har överförts till en inkassobyrå.

Enligt grundlagens 22 § ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I enlighet med förvaltningslagen ska gäldenären i samband med indrivning ges alla de uppgifter som serviceprincipen förutsätter. Med tanke på god förvaltning är det särskilt viktigt att i enlighet med grundlagens 21 § informera gäldenären om möjligheterna att få eventuella invändningar om avgiftsgrunderna behandlade av en behörig myndighet eller domstol. Det är viktigt att gäldenären i betalningspåminnelsen uppmanas att rikta eventuella invändningar om debiteringen direkt till borgenären, inte till inkassobyrån.

BJO anser att sändandet av betalningspåminnelser aktualiserar kommunens skyldighet att som borgenär, i enlighet med god förvaltning och god indrivningssed, övervaka att dess inkassouppdrag utförs i enlighet med lag. En betalningspåminnelse om utebliven betalning sänds före indrivning i allmänhet av borgenären själv. Om betalningspåminnelsen på uppdrag av borgenären sänds av en inkassobyrå, måste de forkrav som framgår av indrivningslagens 5 § iaktas. Detta utgör också en garanti för att gäldenärerna behandlas jämnt.

BJO meddelade för kännedom Vanda stadsstyrelse sin uppfattning att kommunen som uppdragsgivare ska övervaka hur inkassobyrån sköter sina uppdrag och bl.a. säkerställa att betalningspåminnelserna innehåller de uppgifter som nämns i indrivningslagens 5 §. Kommunen ska i egenskap av borgenär också själv i sina betalningspåminnelser iaktta de innehållsmässiga krav som nämns i indrivningslagens 5 §.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 7.6.2007, dnr 2699/4/05*, föredragande Riitta Lämsisyrjä

Dröjsmål med indrivningsåtgärder

Helsingfors stads ekonomi- och planeringscentral hade sänt en första betalningspåminnelse över två år efter att fordran förfallit till betalning. Såsom konsumentombudsmannen konstaterat i sina anvisningar uppstår det i sådana fall problem i form av höga dröjsmålsräntor samt bevisningssvårigheter när det gäller invändningar om fordringars betalning och uppkomst.

Enligt BJO borde Helsingfors stads ekonomi- och planeringscentral i enlighet med god indrivningssed åtminstone en gång per år sända påminnelser om fakturor som förfallit till betalning. BJO konstaterade att ekonomi- och planeringscentralens förfarande dock inte kunde anses vara lagstridigt. Han meddelade ekonomi- och planeringscentralen för kännedom att den borde säkerställa att betalningspåminnelser inte grundlöst sänds oskäligt sent.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 16.1.2007,
dnr 853/4/07, föredragande Riitta Länsisyrjä

4.6 MILITÄRA ÄRENDEN OCH FÖRSVARSFÖRVALTNINGEN

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman ska 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 JO. Till militära ärenden hänförs också ärenden som gäller frontmannatecken samt gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet är underställt inrikesministeriet (IM) men har en militär organisation. Däremot statistikförs ärenden om skador ådragna i militärtjänst som ärenden om social trygghet.

De militära ärendena och försvarsförvaltningen hörde i första hand till BJO *Jukka Lindstedt*. Huvudföredragande var referendarierådet *Raino Marttunen*.

4.6.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Under året godkände riksdagen tre viktiga lagar om försvarsmakten. Lagarna trädde i kraft 1.1.2008. Den nya värnpliktslagen innehåller noggrannare bestämmelser om bl.a. värnplikten och om den tjänstgöringsskyldighet som denna innebär. Den nya lagen om försvarsmakten innehåller noggrannare bestämmelser om myndigheternas uppgifter och befogenheter. Också en lag om frivilligt försvar trädde i kraft under året.

En omfattande reform av försvarsmaktens lednings- och förvaltningssystem var under beredning. Huvudstabens organisation ändrades genom en ny arbetsordning som trädde i kraft i början av året. Inrättandet av Arméstaben i S:t Michel framskred enligt planerna.

Försvarsmaktens personalstruktur förnyades i början av året så att innehavarna av militära specialtjänster blev underofficerare. Avsikten är att avgången bland institutofficerare under de närmaste åren ska ersättas med underofficerare.

Huvudstabens juridiska avdelning upprättade stående direktiv om försvarsmaktens interna laglighetskontroll och behandling av förvaltningsklagomål. Året var ett pilotår för försvarsmaktens egen systematiska laglighetskontroll. Den interna inspektionsverksamheten inriktades framförallt på den militära rättsvården.

Den svåra läkarsituationen inom försvarsmakten kunde inte avhjälpas heller under detta verksamhetsår. Det beslöts att truppförbandens hälsostationer 1.1.2008 skulle underställas Centralen för militärmedicin. Antalet beväringar som avbröt tjänstgöringen fortsatte att öka. År 2007 avbröt cirka 13 % vilket var mer än någonsin tidigare. Enligt den nya värnpliktslagen ska alla inte längre hälsoundersökas på förhand, före uppåendet. Enligt BJO:s utlåtanden om lagförslaget kan detta leda till en ytterligare ökning av antalet beväringar som avbryter sin tjänstgöring.

Massmedierna uppmärksammade problemet med mobbning inom försvarsmakten. Huvudstabens personalavdelning gjorde på begäran av försvarsministern en utredning med förslag till åtgärder för att förebygga missbruk av förmansställning. Därefter utreddes ärendet ytterligare av en arbetsgrupp. I slutet av året resulterade dess arbete i direktiv om identifiering och förebyggande av pennalism och mobbning.

Under året inträffade inga svåra olyckor som ledde till att beväringar skadades. Utredningen av den allvarliga granatkastarolyckan i Rovajärvi i december 2005 blev klar i mars 2007. Undersökningskommissionen rekommenderade att försvarsmakten inrättar en enhetlig säkerhetsorganisation med tillräckliga resurser för säkerhetsärenden. Enligt kommissionen är det skäl att effektivisera också undersökningen av olyckor inom försvarsmakten, analyseringen av risksituationer samt statistikföringen av olycksfall.

Under året inträffade emellertid flera trafikolyckor bl.a. i samband med att beväringar transporterades på lastbilsflak. I april 2006 gavs en förordning enligt vilken på försvarsmaktens lastbilsflak inom en två års övergångsperiod ska monteras ett säte för varje person som transporteras. Enligt uppgift från Huvudstabens kunde detta krav inte uppfyllas. Övergångsperioden har föreslagits bli förlängd med två år.

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 ska anföra klagomål förefaller vara hög. De anser det vara bäst att vända sig till JO först efter tjänstgöringstidens slut. 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 grund 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 beslutens innehåll utan JO kan endast ta ställning till beslutsförfarandet. Det förekommer också att beväringar klagar över osakligt bemötande. JO har understrukt förmännens ansvar för att det inte förekommer osakliga förfaranden bland deras underlydande.

Under verksamhetsåret avgjordes 34 ärenden som gällde försvarsförvaltningen och gränsbevakningsväsendet. I 12 fall av ärendena ledde avgörandet till åtgärder. 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 sådana fall. Varje år behandlar JO också några klagomål som gäller bemötandet och tjänstearrangemang av fredsbevarare.

BJO uppmärksammade ett marinkommando på att bestämmelserna om beväringarnas permissioner ska tolkas flexibelt. Permissionspraxis inom ett truppförband bör vara så enhetlig som möjligt (3238/4/05). BJO meddelade Huvudstaben och vissa andra myndigheter sin uppfattning att förfarandet vid överföringen av en byråsekreterare inte i alla avseenden varit förenligt med samarbetslagen (1782/4/05). BJO uppmärksammade kommandören för ett truppförband

på vikten av en korrekt tillämpning av bestämmelserna om användning av tjänstebil. Användning av en tjänstebil kunde inte, såsom kommandören tolkat saken, betraktas som privat användning (98/4/05). Enligt BJO:s åsikt hade stabschefen vid ett truppförband inte enligt arbetstidsavtalet rätt till ersättning för sjö-tjänstgöring och dagtraktamente. Stabschefen ansågs också ha varit jävig att själv fatta beslut i dessa ärenden (1774/4/05*).

Enligt BJO:s åsikt hade det skett ett procedurfel vid tillsättningen av en militärteknikertjänst. En persons lämplighet borde tillräckligt noggrant ha bedömts redan innan han kallades till arbetsplatsintervju (2271/4/05). BJO framhöll också att god förvaltning förutsätter att skriftliga förfrågningar besvaras (1528/4/05 och 2610/4/05*).

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 påtalat missförhållanden som andra beväringar inte har berättat om. Även vid de samtal som förts med läkare, präster och socialkuratorer har framförallt frågor gällande beväringarnas tjänstgöringsförhållanden och bemötandet av beväringar diskuterats.

Ett inspektionstema 2007 var ett jämnt bemötande. De största problemen i detta avseende gällde organisationen av tjänstgöringen, permissionerna och friti-

den. Under inspektionerna framgick det upprepade gånger att organiseringen av tjänstgöringen i en och samma garnison och dess enheter kunde uppvisa stora och omotiverade skillnader som hade betydelse för beväringarnas rättsliga ställning. Också tillämpningen av bestämmelserna om lättnader i tjänstgöringen var oenhetlig i vissa avseenden.

Före varje inspektion granskar BJO truppförbandens dokument om disciplinära åtgärder några månader bakåt i tiden. Han bekantar sig också med statistiken över disciplinära ärenden i de ärenden som ska inspekteras och inom försvarsområdena. I de granskade dokumenten konstaterades brister framförallt när det gällde noggrannheten i gärningsbeskrivningarna. Det framgick inte alltid tillräckligt tydligt vilka föreskrifter eller bestämmelser som hade överträtts. I vissa fall ha-

de också behandlingen av ärenden tagit oskäligt lång tid i anspråk. Huvudstabens juridiska avdelning hade i sin egen utredning uppmärksammat dröjsmål med förundersökningar inom flygvapnet. I besluten om skador och småskador förekom i viss mån oenhetlig praxis när det gällde bedömning av oaktksamhetsgraden.

Vid Artilleribrigaden granskade kommendören handlingarna i disciplinära ärenden strax efter att verkställigheten av påföljderna avslutats. På så sätt kunde fel åtgärdas omedelbart. Också de disciplinära besluten blev regelbundet och grundligt granskade vid Artilleribrigaden. Av inspektionsberättelsen som gällde Staben för Västra Försvarsområdet framgick att disciplinhandlingarna i vissa truppförband inte granskats ens kvartalsvis.



BJO Jukka Lindstedt inspekterade 15.11.2007 Signalregementet i Riihimäki. På bilden överste Esa Salminen, BJO Lindstedt och JO-sekreterare Kristian Holman.

Foto: Petri Tuononen, Signalregementet, Riihimäki

BJO inspekterade år 2007 Artilleribrigaden, Björneborgs Brigad, Pionjärregementet, Lapplands Flygflottilj, Lapplands Luftvärnsregemente, Signalregementet, Flygvapnets Tekniska Skola, Försvarsmaktens Internationella Center och Satakunta Flygflottilj. Dessutom besökte och inspekterade BJO Huvudstabens undersökningsavdelning samt uppbådet i Helsingfors militärlän i Helsingfors.

BJO beslöt på eget initiativ undersöka det system med s.k. tidig hälso- och sjukvård som man tagit i bruk vid Pionjärregementet för att minska hälsostationens arbetsbörda. Den tidiga hälso- och sjukvården innebär att beväringar som fått sjukvårdsutbildning kan dela ut värkmedicin och av hälsoskäl bevilja lättnader i tjänstgöringen. Behandlingen av ärendet pågick fortfarande vid verksamhetsårets utgång (2238/2/07).

4.6.4 AVGÖRANDEN

Dröjsmål med förundersökning

En beväring berättade om en skjutövning som i december 2003 ordnats i Niinisalo. I samband med den hade han fått en hörselskada som orsakats av en märke- ringsladdning och ett stormgevärsskott. Han ansåg att säkerhetsföreskrifterna inte hade iakttagits. Beväringen krävde en opartisk undersökning av ärendet.

BJO ansåg att undersökningen vid Pionjärregementet hade inletts utan dröjsmål. Det hade konstaterats att de beväringar som misstänktes ha orsakat skadan uppenbarligen tjänstgjorde vid Nylands Brigad som hör till marinen. Av denna anledning hade ärendet flyttats mellan staberna. Det hade slutligen hamnat hos Huvudstabens undersökningsavdelning, där brottsanmälan hade registrerats först ca tre månader efter händelsen. En omständighet som i hög grad försvårat utredningen var enligt undersökningsledaren att det inte med noggrannhet kunde utredas vilka beväringar från Nylands Brigad som deltagit i skjutövningen. De beväringar som hördes efter att de hemförlovats kunde inte erinra sig någonting som hade betydelse för ärendet. Inte heller en löjtnant som i september 2004 hördes som misstänkt kom längre ihåg det exakta händelseförloppet.

Enligt förundersökningslagens 6 § ska förundersökning göras utan onödigt dröjsmål. I det aktuella fallet hade undersökningen tagit alltför lång tid. Händelsen kunde eventuellt ha utretts på basis av ögonvittnens iakttagelser om den hade undersökts omedelbart. Undersökningen borde också om möjligt ha gjorts innan beväringarna hemförlovades. Utredningen visar emellertid inte uttryckligen att någon enskild person var skyldig till dröjsmålet med undersökningen. Enligt BJO kan man emellertid på ett allmänt plan kritisera slutresultatet av undersökningen. Den borde ha gjorts snabbare. Det skulle visserligen inte ens då ha varit möjligt att med säkerhet utreda vilka beväringar som orsakat hörselskadan. Också för övningar med deltagare från flera truppförband och vapenslag borde utvecklas ett system som gör det möjligt att utan dröjsmål undersöka ärenden utan att de flyttas från en stab till en annan.

Enligt BJO:s åsikt kan det också anses vara ett missförhållande att man inte på ett tillförlitligt sätt ens kunde fastställa identiteten på dem som deltog i övningen. Man borde ha haft en noggrannare bokföring över deltagarna i respektive övningar. Detta skulle ha varit viktigt också med tanke på utredningen av ansvarsfrågorna.

Av vittnesutsagorna framgick att beväringarna uppenbarligen brutit mot säkerhetsföreskrifterna. Det framgick också att den ende utbildaren som fanns på plats vid händelse- tidpunkten inte i praktiken hade någon möjlighet att övervaka alla beväringar. Enligt BJO:s åsikt var det sålunda skäl att rätta till situationen både genom effektivare utbildning om säkerhetsföreskrifterna och genom effektivare övervakning av beväringarna.

BJO uppmärksammade Huvudstaben, de trupper som deltagit i övningen samt de myndigheter som deltagit i undersökningen och utredningen av ärendet på att man inte under några förhållanden får ge avkall på tjänstgöringssäkerheten i samband med försvarsmaktens strids- och skjutövningar samt på att risksituationer och olycksfall ska utredas så snabbt som möjligt och effektivare än i det aktuella fallet. Dessutom är det skäl att i utbildningen inskräpa vikten av att säkerhetsföreskrifterna iaktas och beväringarna övervakas.

BJO Jukka Lindstedts beslut 21.5.2007, dnr 802/4/05*, föredragande Raino Marttunen

Huvudstabens juridiska avdelnings direktiv om förundersökning i truppavdelningar kompletterades 5.11.2007 så att överföring av ärenden mellan disciplinära förmän för undvikande av dröjsmål om möjligt ska göras så att materialet och undersökningsbegäran sänds direkt till den behörige disciplinära förmannen.

Övning genomfördes på ett osakligt sätt

I samband med en inspektion av Finska vikens Marinkommando i juni 2005 berättade beväringarna om en fredag eftermiddag gjord ändring av kompaniets veckoprogram, som innebar att för samliga beväringar ordnades marschexercis följande morgon. Efter att beväringarna kontaktat förmännen genomfördes inte lördagens marsch, men för beväringarna ordnades samma kväll en extra övning.

BJO konstaterade att enligt bestämmelserna om beväringar ska utbildning ordnas på ett sådant sätt att den kan uppfattas som bestraffning. För beväringarna ska klargöras vilken brist i deras kunskaper utbildningen är avsedd att komplettera.

Enligt det stående direktivet om förebyggande av mobbning ska den inre tjänsten ordnas inom ramen för det normala tjänstgöringsprogrammet om det inte finns särskilda skäl att ordna den på något annat sätt. Övningar får endast av vägande skäl förläggas så att de inkräktar på beväringarnas fritid. Övningens syfte och orsak ska innan den inleds klargöras för de beväringar som ska delta i övningen. Enligt det stående direktivet är det särskilt viktigt att övningar inte ordnas i syfte att återställa disciplinen eller på ett sådant sätt att de med fog kan uppfattas som bestraffningar.

BJO konstaterade att ändringen av dagsprogrammet i det aktuella fallet hade gjorts samma dag som övningen skulle hållas. Flera beväringar förberedde sig redan för sin veckoslutspermission. Övningen hade förlagts till fredag kväll då det för de flesta beväringarna var viktigt att inleda sin permission i normal tid. Övningen ha-

de inte i enlighet med direktivet planerats eller ordnats på ett sådant sätt att beväringarna hade getts tid att förbereda sig för den och förstå dess betydelse. Man hade uppenbarligen inte tillräckligt noggrant klarlagt övningens syfte för beväringarna. Med beaktande av att övningen ordnades överraskande vid en oväntad tidpunkt var det enligt BJO:s åsikt begripligt att beväringarna hade uppfattat den som en bestraffning. Övningen var sålunda i viss utsträckning av mobbningskaraktär, trots att den inte räckte särskilt länge.

Enligt BJO:s åsikt hade man inte närmare utrett beväringarnas påstående att avsikten ursprungligen varit att ordna lördagsutbildning också för de beväringar som skulle inleda sin veckoslutspermission. Enligt utredningsbegäran hade rättsofficeren konstaterat detta i samband med inspektionen. Konstaterandet bestreds inte i tilläggsutredningen. Enligt BJO:s åsikt kunde det sålunda anses utrett att det ursprungliga syftet hade varit att ordna lördagsutbildning också för de beväringar som skulle inleda sin permission fredag kväll. I synnerhet den utbildning som var avsedd att ordnas följande dag skulle ha varit klart osaklig och närmast ha klassificerats som en bestraffning.

I Marinkommandots utredning, som i övrigt var mycket allmänt hållen, uppmärksammades uttryckligen den omständigheten att beväringarna inte i enlighet med Allmänna tjänstereglementet hade gjort anmälan om händelserna till sina förmän utan direkt till BJO.

Enligt BJO:s åsikt var detta påpekande onödigt och stridande mot grundlagen, Allmänna tjänstereglementet och de administrativa föreskrifterna om JO:s inspektioner. Beväringar har alltid rätt att utan negativa konsekvenser vända sig direkt till JO.

BJO meddelade för kännedom kommandören för Finska vikens Marinkommando sin uppfattning om den osakligt genomförda övningen samt framhöll att beväringar har rätt att rikta klagomål direkt till JO om de anser sig ha blivit fel behandlade.

BJO Jukka Lindstedts beslut 20.12.2007, dnr 1904* och 1905/2/05*, föredragande Raino Marttunen

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

Den anhopning av ärenden gällande skatterättelse och debitering av skatt som förekommit i tulldistrikten avspeglade sig under verksamhetsåret fortsättningsvis i klagomålen innehåll. I klagomålen kritiserades bl.a. de långa behandlingstiderna för rättelseyrkanden. I klagomålen uppmärksammades också det faktum att EU-rätten kräver att tullen ska tillämpa en icke-diskriminerande beskattningspraxis vid fastställandet av det allmänna detaljhandelsvärdet för begagnade importbilar. En begagnad bil som importeras till Finland får inte påföras en skatt som är större än den återstående skatt som ingår i värdet på ett motsvarande begagnat fordon som redan registrerats i Finland. I några klagomål riktades också kritik mot att tullen inte hade utrett den procentuella andelen skatt som ingick i bilmodellens pris, dvs. den fordonsspecifika skattesatsen.

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. Denna fråga, som är central med tanke på fastställandet av beskattningsvärdet, var ännu under verksamhetsåret under behandling vid förvaltningsdomstolarna.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) konstaterade i december 2006 i sitt avgörande 2006:95 att det förfarande Tullverket tillämpade i egenskap av skattemyndighet inte motsvarade bilskattelagens och EG-fördragets krav på icke-diskriminering. Beskattningen

grundade sig på en sådan uppskattning av fordonets beskattningsvärde som ett privat företag hade fastställt med statistiska metoder. Varken Tullverket eller den skattskyldige kunde få information om riktigheten av de uppgifter som värdet grundade sig på eller de metoder som tillämpats vid bestämningen av värdet. HFD återförvisade ärendet till tulldistriktet för ny behandling och konstaterade att man vid den nya behandlingen av bilens beskattningsvärde öppet skulle redogöra för de kriterier på basis av vilka beskattningsvärdet fastställdes. Tulldistriktet uppmanades också granska betydelsen av det jämförelsematerial och den övriga utredning som den skattskyldige lagt fram i ärendet. Ärendet behandlades på nytt i tulldistriktet, men bilens beskattningsvärde ändrades inte. Helsingfors förvaltningsdomstol förkastade 2.11.2007 den skattskyldiges besvär genom sitt beslut 07/1523/02.

Förvaltningsdomstolen konstaterade att tullen i egenskap av skattemyndighet kan tillämpa det förfarande tullen finner bäst vid fastställandet av det allmänna detaljhandelsvärdet för ett fordon. Tullen bör emellertid beakta de krav som EG-rätten ställer. De metoder som tillämpas vid bestämningen av fordonets värde är inte i sig av betydelse, utan slutresultatet är det väsentliga, dvs. att den skatt som påförs en begagnad bil som importeras till Finland inte får vara större än den återstående skatt som ingår i värdet på ett motsvarande begagnat fordon som redan registrerats i Finland. De kriterier som används vid bestämningen av värdet ska vara offentliga, så att den skattskyldige har möjlighet att bestrida det fastställda beskattningsvärdet och visa att det är felaktigt. Förvaltningsdomstolen ansåg att tullen tillräckligt öppet hade uppgett de kriterier på basis av vilka beskattningsvärdet för den skattskyldiges fordon hade fastställts och att bestämningen av värdet hade resulterat i en förhållandevis noggrann uppskattning av fordonets allmänna värde i detaljhandeln. Beslutet har överklagats hos HFD.

För att grunderna för värdebestämningen ska uppfylla det krav på öppenhet som uttalas i HFD:s beslut 2006:95, började Tullstyrelsen utveckla tullens eget MAHTI-system. Rättelser började emellertid utföras först 18.1.2008, efter att Helsingfors förvaltningsdomstol utfärdat sitt beslut och MAHTI-systemets tekniska problem hade undanröjts.

Inom tullen hade man till stor del lyckats eliminera anhopningen av rättelseärenden, men efter HFD:s beslut ökade antalet rättelseärenden igen i december 2006 och under år 2007, så att det i slutet av december 2007 fanns över 17 000 rättelseärenden under behandling vid tullen och över 1 100 vid Helsingfors förvaltningsdomstol. Bara i december 2007 inleddes ca 4 000 fullföljdsärenden vid tullen.

De klagomål som under år 2007 anfördes över behandlingstiderna för rättelse- och besvärärenden överfördes till följande år, då det är lättare för JO att bedöma alla behandlingsfaser i ärendena.

Bilarnas beskattningsvärde och skattens belopp påverkades 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.

Grunderna för fastställandet av bilskatten ändrades också genom den lag som trädde i kraft 1.1.2008. För personbilar vars skatt bestäms på basis av bilens värde graderas skattesatsen enligt lagändringen utifrån bilens koldioxidutsläpp. Om det inte finns uppgifter om utsläppsnivån, bestäms skattesatsen enligt bilens totalmassa.

I slutet av verksamhetsåret behandlade riksdagen en regeringsproposition med förslag till lag om ändring av bestämmelserna om ändringssökande i bilskattelagen (RP 160/2007 rd). För att processen för ändrings-

sökande ska effektiveras föreslås det att den skattskyldige i regel först ska framställa ett skriftligt rättelseyrkande hos skattemyndigheten. Det beslut som fattas med anledning av rättelseyrkandet ska sedan kunna överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

I propositionen föreslås det också att den regionala förvaltningsdomstol som bestäms enligt den skattskyldiges hemkommun i allmänhet ska vara behörig domstol i bilskatteärenden. Det nuvarande rättelseförfarandet utgör inte en särskild behandlingsfas som föregår besvärsförfarandet, utan för närvarande överför tullen fullföljdsärendena till förvaltningsdomstolen i de fall då inte den skattskyldiges alla yrkanden kan bifallas. Detta bidrar till att ärendena hopar sig vid domstolen. För att förhindra en anhopning av ärendena ska man också upphöra att koncentrera bilskatteärendena till Helsingfors förvaltningsdomstol.

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.

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 tull-distriktets 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. I detta ärende undersöker BJO fortfarande huruvida förundersökningen hade genomförts korrekt och huruvida Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral, som hade framställt undersökningsbegäran i ärendet, hade handlat korrekt.

4.7.3 INSPEKTIONER

BJO inspekterade Tullstyrelsen och Östra tulldistriktet (tullen i Villmanstrand och Nuijamaa). Vid inspektionen av tulldistriktet konstaterade BJO att förundersökningsbeslutens motiveringar ofta var bristfälliga och inexakta till sin ordalydelse. Det förekom också brister i rapporterna över åtgärder som vidtagits i samband med kroppsvisitationer, liksom i rapporterna angående gripna och häktade. BJO prövade på eget initiativ huruvida det förelegat tillräckliga grunder för kroppsvisitationerna.

4.7.4 AVGÖRANDEN

Brister i ett förtullningsbeslut och tullmän ska uppge sitt namn

BJO uppmärksammade Östra tulldistriktet på att det förtullningsbeslut klaganden fått saknade motivering och på att tullinspektören inte hade gett klaganden tillräcklig vägledning i ärendet. Förtullningsbeslutet motsvarade inte de krav som förvaltningslagen och lagen om påförande av accis ställer på beslutets innehåll, eftersom beslutet helt och hållet saknade motivering. Det skulle ha varit möjligt att foga en särskild motiveringsdel till beslutet, där åtminstone rättsnormerna och också de materiella grunderna i stor utsträckning kunde ha refererats.

Enligt BJO hade tulldistriktet inte handlat korrekt. Tulldistriktets registreringssystem har sedermera ändrats så att det numera är möjligt att förse besluten med en motivering som innefattar de aktuella rättsnormerna och de materiella grunderna för beslutet. I förvaltningslagen förutsätts det också att beslutet ska innehålla namn och kontaktuppgifter för den person av vilken parten vid behov kan begära ytterligare uppgifter om beslutet. Dessa uppgifter utgör enligt förvaltningslagen en del av beslutets innehåll.

Eftersom det beslut klaganden fått inte innehöll någon motivering eller några sådana kontaktuppgifter, borde klaganden med stöd av förvaltningslagens bestämmel-

se om rådgivningsskyldigheten på begäran ha getts dessa uppgifter.

I sitt avgörande med anledning av ett klagomål konstaterade BJO att det är viktigt att en tjänsteman uppger sitt namn. Detta förbättrar insynen i tjänsteverksamheten och ökar förtroendet för att tjänsteutövningen är objektiv och saklig. Den rätt att ställa en tjänsteman till svars för sina tjänsteåtgärder som föreskrivs i 118 § i grundlagen kräver också att tjänstemannen uppger sitt namn.

Enligt BJO:s uppfattning är utgångspunkten att en tullman i samband med tullövervakningen ska uppge sin identitet under samma förutsättningar som en polisman i sin tjänsteutövning. Enligt polisförordningen ska en polisman vid behov eller på begäran visa upp sitt tjänstemärke, när det är möjligt utan att tjänsteuppdraget äventyras. En tjänsteman får helt och hållet vägra uppge sitt namn endast om det finns en lagstadgad grund för detta.

Av den utredning BJO erhållit kunde man inte sluta sig till att tullinspektören i samband med tullövervakningen skulle ha blivit utsatt för något sådant direkt hot eller sådan fara som kunde ha utgjort grund för tullinspektörens vägran att uppge sitt namn. BJO delgav tullinspektören och Östra tulldistriktet sin uppfattning.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 19.12.2007, dnr 3496/4/06*, föredragande Riitta Länsisyrjä

Granskning av en bil eller husrannsakan

Klaganden hade gripits vid en brottsutredning som utfördes under ledning av tullen. Polisen medverkade också i brottsutredningen. I detta sammanhang hade klagandens bil granskats. BJO konstaterade i sitt avgörande att polisen enligt vägtrafiklagen hade rätt att granska bilens trafikduglighet. I detta fall hade granskningen enligt klagandens uppfattning emellertid inte enbart gällt bilens trafikduglighet, eftersom den gripne länge hade misstänkts för grovt narkotikabrott och ett paket narkotika hade hittats bredvid bilen i samband med gripandet.

BJO betonade att det faktum att det var fråga om en yttlig granskning som behövdes för att man skulle kunna säkerställa att bilen tryggt kunde förflyttas till en annan stad inte i sig uteslöt att åtgärden kunde betraktas som husrannsakan. Med avseende på omständigheterna i ärendet skulle det enligt hans uppfattning ha varit mer motiverat att tolka granskningen som husrannsakan (som genomfördes i brottsutredningssyfte).

BJO Jukka Lindstedts beslut 15.5.2007,
dnr 2519/4/05*, föredragande Juha Haapamäki

Tullens telefonrådgivning stod i strid med språklagen

Då kunderna ringde upp servicenumret till Tullstyrelsens tullrådgivning bemöttes de endast med en finskspråkig bandupptagning där det meddelades att alla kundrådgivare för tillfället var upptagna.

BJO konstaterade att tvåspråkiga myndigheter enligt språklagen ska se till att dylika bandupptagningar finns på båda nationalspråken. Bandupptagningarna hör till kundservicen och till den information som myndigheterna riktar till sina kunder, och myndigheterna ska markera att de betjänar sina kunder på båda nationalspråken.

Eftersom Tullstyrelsen medgav att ett fel hade skett och uppgav att bandupptagningen skulle korrigeras, ansåg BJO inte att det fanns skäl att vidta andra åtgärder i ärendet än att delge Tullstyrelsen sin uppfattning om att förfarandet stred mot språklagen. BJO uppmärksammade samtidigt Tullstyrelsen för framtiden på vikten av att iaktta noggrannhet vid fullföljandet av språklagens förpliktelser.

BJO Jukka Lindstedts beslut 31.5.2007,
dnr 633/4/07*, föredragande Mikko Sarja

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 (IM), Migrationsverket, 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 av BJO *Jukka Lindstedt*. JO-sekreterare *Jari Pirjola* fungerade som huvudföredragande inom detta sakområde.

4.8.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Utlänningsverkets namn ändrades 1.1.2008 till Migrationsverket. Namnändringen hade samband med regeringsprogrammets reformer som berör invandringen. Invandrings- och integreringsärendena sammanställdes till en helhet som lyder under IM. Migrationsverkets uppgifter är desamma som föregångarens och omfattar sålunda asyl-, uppehållstillstånds- och medborgarskapsärenden.

Vid utgången av året bodde det ca 122 000 utlänningar i Finland, vilket endast motsvarar ca 2 % av hela befolkningen. I Finland finns det drygt 20 000 flyktingar samt 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. År 2007 ansökte 1 434 personer om asyl i Finland. Detta är betydligt färre än år 2006, då det fanns 2 316 asylsökande.

Asyl beviljades 67 sökande. Upphållstillstånd på grund av skyddsbehov beviljades 489 sökande och 248 sökande beviljades uppehållstillstånd av andra orsaker. Tillfälligt uppehållstillstånd beviljades 24 sökande. Till denna grupp hör 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 964 sökandes del förkastades ansökningarna. Den genomsnittliga behandlingstiden för asylansökningar som behandlades enligt det normala förfarandet var 283 dygn. För asylansökningar som behandlades enligt det påskyndade förfarandet var den genomsnittliga behandlingstiden 88 dygn.

Finland tar också emot flyktingar inom ramen för den flyktingkvot som årligen fastställs av riksdagen. År 2007 var flyktingkvoten 750.

4.8.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under året 2007 avgjorde JO 56 utlänningsärenden. I klagomålen riktades 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.

BJO kritiserade i ett fall Utlänningsverket för att behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd inleddes först åtta månader efter att ansökningshandlingarna inkommit till ämbetsverket. På familjeband baserade ansökningar om uppehållstillstånd ska behandlas utan obefogat dröjsmål (2755/4/06).

I flera avgöranden var det fråga om långa behandlingstider för ansökningar om medborgarskap. I ett fall tog behandlingen av en ansökan över fyra och ett halvt år i anspråk. BJO konstaterade i sitt avgörande att behandlingstiden var oskäligt lång och sålunda oförenlig med grundlagen. I ärendet kunde emellertid inte konstateras att någon enskild tjänsteman brutit mot lagen. Problemet hade snarare samband med Utlänningsverkets arbetssituation som helhet (3868/4/06).

I ett fall uppmärksammade BJO på ett allmänt plan att det, med beaktande av hur en person som ska sändas

tillbaka uppträder och läkarutlåtandena om hans hälsotillstånd, är skäl att låta en läkare undersöka honom, om han ger sitt samtycke. Läkaren bedömer om avlägsnandet ur landet kan ske utan att äventyra personens hälsotillstånd och på ett sätt som respekterar hans människovärde (832/4/06).

4.8.3 INSPEKTIONER

BJO inspekterade mottagningscentralen i Kajana samt Kajanalands resultatområde vid Utlänningsverkets resultatenhet. Under inspektionerna utreddes bl.a. på vilket sätt den omständigheten att Kajanalands resultatområde är förlagt till Kuhmo påverkar behandlingen av asylärenden samt asylsökandenas ställning. Vid de båda inspektionerna framkom inga missförhållanden i inspektionsobjektens verksamhet. Det är emellertid viktigt att i fortsättningen se till att de långa resor som asylsökandena måste företa för samtal med myndigheter inte påverkar deras rättssäkerhet.

4.8.4 AVGÖRANDEN

Avvisning av en utlänning

En klagande kritiserade polisinrättningen i Tammerfors härad för dess förfarande i samband med att en utlänning avlägsnades ur landet. Kritiken gällde bl.a. den omständigheten att polisen försökte verkställa avvisningen trots att tidsfristen för att överklaga beslutet till Helsingfors förvaltningsdomstol gick ut först samma dag som polisen försökte verkställa beslutet.

Det var fråga om huruvida polisen handlade felaktigt eller lagstridigt då den vidtog åtgärder för att avvisa utlänningen under besvärstiden, trots att klaganden efter förvaltningsdomstolens negativa avgörande hade ansökt om att högsta förvaltningsdomstolen (HFD) skulle förbjuda verkställigheten.

BJO konstaterade i sitt beslut att enligt utlänningslagen 200 § kan ett avvisningsbeslut verkställas efter förvaltningsdomstolens avgörande, om inte HFD bestämmer något annat. HFD kan sålunda på ansökan förbjuda

verkställighet av ett beslut. Möjligheten att HFD avbryter verkställigheten har beaktats i IM:s anvisningar om behandling av asylärenden. Enligt anvisningarna kan en avvisning verkställas då förvaltningsdomstolen har avgjort ärendet och tiden för överklagande av beslutet till högsta förvaltningsdomstolen har gått ut.

Det första försöket att avlägsna sökanden ur landet gjordes innan besvärstiden hade gått ut och stred sålunda mot IM:s anvisningar. Vid tidpunkten för det andra försöket att avlägsna klaganden ur landet hade HFD inte ännu avgjort ansökan om verkställighetsförbud.

BJO ansåg att polisinrättningen i Tammerfors härad handlade felaktigt och i strid med IM:s anvisningar då den försökte avlägsna klaganden ur landet trots att tidsfristen för överklagande av avvisningsbeslutet till HFD inte ännu hade gått ut. Polisinrättningen kände då till att en ansökan om verkställighetsförbud hade lämnats in till HFD. Förfarandet var dock inte lagstridigt, eftersom åtgärderna för att avlägsna klaganden ur landet vidtogs efter Helsingfors förvaltningsdomstols avgörande.

BJO bad IM:s polisavdelning senast 31.5.2007 meddela vilka åtgärder den eventuellt skulle vidta med anledning av de i beslutet framförda synpunkterna (gällande ansökan om verkställighetsförbud och åtgärder för avlägsnande ur landet).

BJO Jukka Lindstedts beslut 21.2.2007,
dnr 3918/4/05, föredragande Jari Pirjola

IM meddelade 26.3.2007 att det 15.6.2006 hade tillsatt en arbetsgrupp för översyn av anvisningarna om utlänningsärenden, inklusive anvisningarna om besluts verkställbarhet.

Behandling av en direktivbaserad ansökan om uppehållstillstånd

Klaganden kritiserade polisinrättningen i Esbo härad för dess förfarande. Han berättade att polisinrättningen 27.3.2006 inte hade tagit emot hans ansökan om uppehållstillstånd, som var baserad på EU-rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

Medlemsstaterna borde ha genomfört de i direktivet förutsatta lagarna, förordningarna och administrativa bestämmelserna senast 23.1.2006. Verkställigheten av direktivet försenades och de i direktivet förutsatta ändringarna genomfördes nationellt först 1.5.2007.

Ett direktiv kan under vissa förutsättningar få direkta rättsverkningar om det inte har genomförts inom utsatt tid eller om det har genomförts på fel sätt. Enligt BJO:s åsikt hade det aktuella direktivet direkt rättsverkan.

Polisinrättningen i Esbo härad kunde emellertid inte på basis av direktivet bevilja uppehållstillstånd av en typ som varken den nationella lagstiftningen eller registersystemet kände till. Orsaken till att EU-rätten sålunda inte tillämpades effektivt var att IM inte hade gett de polisinrättningar som mottog ansökningar om uppehållstillstånd t.ex. administrativa anvisningar om direktivets direkta rättsverkan.

BJO ansåg att det inte fanns någon anledning att kritisera polisinrättningens förfarande. Problemen med ansökan om uppehållstillstånd berodde främst på att IM inte hade sett till att direktivet genomförts nationellt. Eftersom kommissionen i egenskap av den myndighet som övervakar genomförandet av direktiven redan hade uppmärksammat Finlands myndigheter på dröjsmålet med att genomföra direktivet nationellt, nöjde sig BJO med att för IM framhålla vikten av att iaktta tidtabellerna för genomförande av direktiven.

BJO uppmärksammade IM också på den omständigheten att om ett direktiv har direkt rättsverkan men dess nationella genomförande fördröjs, ska nödvändiga åtgärder vidtas för att säkerställa att individens rättigheter förverkligas i enlighet med direktivet. Exempelvis i det aktuella fallet borde polisinrättningarna ha getts anvisningar om förfarandet då till polisen lämnas in direktivbaserade ansökningar om uppehållstillstånd.

BJO Jukka Lindstedts beslut 31.12.2007,
dnr 1046/4/06*, föredragande Jari Pirjola

4.9 SOCIALVÅRD

Enligt grundlagens 19 § ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga socialvårdstjänster. Var och en har 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 socialvårdstjänster som kommunerna ordnar samt genom utkomststödet. Praktiskt taget alla behöver socialvårdstjänster i något skede av sitt liv.

Socialvårdsärendena hörde under året till JO *Riitta-Leena Paunio*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Aila Linnakangas*.

4.9.1 PROJEKT OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Statsrådet tillsatte i juni 2007 en kommitté för beredning av den totalreform av den sociala tryggheten (SATA) som finns i skriften i regeringsprogrammet. Syftet med reformen är att göra det lönsammare att arbeta, minska fattigdomen och garantera en tillräcklig nivå av grundtrygghet i alla livssituationer. Samtidigt övervägs en reform av beskattningen, grundtryggheten och utkomstskyddet för arbetslösa. Avsikten är att förenkla stödsystemet och göra det överskådligare. Reformen genomförs etappvis. Kommitténs avsikt är att slutföra arbetet före utgången av 2009.

Det nationella programmet för utveckling av den sociala sektorn avslutades 2007. Avsikten med projektet var att förbättra tillgången på social service och förbättra dess kvalitet i hela landet. I detta syfte reviderades lagarna på området, effektiviserades kommunernas samarbete inom servicesektorn och beviljades statsunderstöd för kommunala utvecklingsprojekt. Understöden inriktades på regional utveckling av social service, service för barn och familjer, mentalvård och missbrukarvård samt på utveckling av service för äldre. Av projektresultaten kan särskilt nämnas att socialjouren utvecklades så att den täcker praktiskt taget hela landet.

Utvecklingsarbetet fortsätter 2008 bl.a. inom ramen för det nationella programmet för utveckling av social- och hälsovården (KASTE) samt kommun- och servicestrukturreformen. KASTE omfattar målsättningar för de följande fyra åren samt åtgärder inom social- och hälsovården.

Ramlagstiftningen om kommun- och servicestrukturreformen trädde i kraft i februari 2007. Syftet med reformen är att jämlikt för alla trygga de serviceformer som förutsätter ett brett demografiskt och finansiellt underlag, genom kommunsammanslagningar och samarbete mellan kommunerna. Social- och hälsovården är kommunernas största verksamhetsområde och merparten av de ändringar som kommun- och servicestrukturreformen förutsätter gäller följaktligen social- och hälsovårdstjänster. Enligt ramlagen ska det i en kommun eller inom ett samarbetsområde som sköter primärvården och sådana uppgifter inom socialvårdsområdet som är nära anslutna till primärvården finnas minst ca 20 000 invånare. Kommunerna skulle senast 31.8.2007 lämna in verkställighetsplaner till statsrådet.

De med tanke på laglighetskontrollen viktigaste lagändringarna inom socialvårdssektorn som riksdagen godkände gällde tidsfristerna för handläggning av ansökningar om utkomststöd samt revideringen av barnskyddslagen. Från början av år 2008 ska den som ansöker om utkomststöd få ett beslut senast den sjunde vardagen efter att ansökan lämnats in. Klienten ska också få tillfälle att personligen samtala med en socialarbetare senast den sjunde dagen efter att ha bett om detta.

En totalreviderad barnskyddslag trädde i kraft i början av 2008. Lagens syfte är att trygga de stödåtgärder och tjänster som barn och familjer behöver, förbättra samarbetet mellan myndigheterna samt att möjliggöra ingripanden i ett tidigare skede. Lagen innebär att beslutsfattandet ändras bl.a. så att det i fråga om omhändertaganden oberoende av klientens vilja överförs från kommunens organ till förvaltningsdomstolarna. Barnskyddsreformen refereras också nedan i avsnittet om barns rättigheter, s. 199.

4.9.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Liksom tidigare år gällde merparten av klagomålen inom socialvårdssektorn utkomststöd, barnskydd och service för handikappade. Barnskyddsklagomålen behandlas närmare i avsnittet om barns rättigheter s. 199. Under året inkom ett tiotal klagomål som gällde stöd för närståendevård. Endast ett fåtal klagomål gällde övriga socialvårdsformer, såsom dagvård, hemservice, boendetjänster och anstaltsservice.

4.9.3 UTKOMSTSTÖD

Den största delen av klagomålen gällde de långa behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd, men också bl.a. beaktande av inkomster, sänkning av grunddelen samt rådgivning och handledning i utkomststödsärenden. I flera klagomål ansåg klienterna att de verifierat och andra utredningar som behövdes gjorde det invecklat att ansöka om utkomststöd.

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. JO kan inte fungera som ett alternativ till besvärssystemet. Liksom tidigare år har JO i sina avgöranden i utkomststödsärenden framhållit vikten av att utnyttja rättsmedel.

Behandlingstider

Enligt lagen om utkomststöd som var i kraft till utgången av 2007 skulle utkomststödsärenden behandlas utan dröjsmål. I sina avgöranden har JO ansett att utgångspunkten är att ansökningar om utkomststöd ska börja behandlas inom ungefär en vecka efter att de kommit in. I sådana fall då det inte krävs tilläggsutredningar ska ansökan avgöras inom ca en vecka. Om det krävs tilläggsutredningar ska dessa begäras eller inhämtas inom en vecka och beslut fattas omedelbart då utredningarna kommit in.

Från början av 2008 gäller tidsfrister för behandling av ansökningar om utkomststöd. I brådskande fall ska beslut i utkomststödsärenden fattas på basis av tillgängliga uppgifter samma eller senast följande vardag efter att ansökan kommit in. I andra än brådskande fall ska beslut fattas utan dröjsmål, dock senast den sjunde vardagen efter att ansökan kommit in. Enligt den nya lagen ska för utkomststöds klienter också ordnas möjlighet till personliga samtal med en socialarbetare eller socialhandledare senast den sjunde vardagen efter att klienten bett om detta.

På flera orter konstaterades det att behandlingen av ansökningar om utkomststöd hade tagit alltför lång tid i anspråk (131, 1805, 1807, 2567, 3206*, 3410* och 3838/4/05; 458*, 679, 868*, 1090, 2253, 2834, 3026*, 3803 och 3897/4/06* samt 138, 256, 453, 1771, 2354 och 1310/4/07). Behandlingen hade i dessa fall krävt nästan två och ändå upp till sju veckor. I dessa fall var både små och stora kommuner från olika delar av landet representerade.

I sina avgöranden konstaterade JO att kommunerna ska sköta sina lagstadgade förpliktelser, t.ex. behandla utkomststödsärenden utan dröjsmål och trygga förverkligandet av de grundläggande mänskliga rättigheterna. Den omständigheten att utkomststödet är en förmån som kommer i sista hand och utgör en garanti för en grundläggande rättighet förutsätter att kommunerna anvisar tillräckliga ekonomiska resurser för behandlingen av ärenden som gäller utkomststöd.

Kommunerna ska se till att behandlingen av utkomststödsärenden sker utan dröjsmål bl.a. genom effektiva arbetsarrangemang samt genom att ha tillräckligt många anställda i förhållande till arbetsmängden. Personalens semestrar och sjukledigheter är inte en godtagbar förklaring när behandlingen drar ut på tiden, utan kommunerna måste genom vikariatarrangemang ha beredskap för frånvarofall. Inte heller organisationsreformer eller problem i samband med inkörning av nya adb-system är godtagbara anledningar för långa behandlingstider.

I detta sammanhang kan följande enskilda klagomålsavgöranden nämnas. Kuopio social- och hälsovårdsnämnd hade redan i flera års tid i sin dispositionsplan

uppställt en behandlingstid på högst tre veckor som mål, eftersom det med de dåvarande personalresurserna inte var möjligt att ytterligare förkorta behandlingstiden. Social- och hälsovårdsnämnden hade känt till de långa behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd redan i flera års tid, men den hade börjat kartlägga situationen först hösten 2006. Enligt JO hade social- och hälsovårdsnämnden försummat sin skyldighet att se till att socialcentralen hade tillgång till tillräckliga personalresurser för att kunna behandla ansökningarna utan dröjsmål. Eftersom länsstyrelsen i Östra Finlands län redan hade vidtagit tillsynsåtgärder i ärendet föranledde det inga fortsatta åtgärder från JO:s sida (458/4/06*).

I Lahtis hade behandlingen av studerandes ansökningar under sommarmånaderna centraliserats till ett enda verksamhetsställe, där ärendena hade anhopats och behandlingen tagit längre tid i anspråk än för andras ansökningar om utkomststöd. JO ansåg att förfarandet stred mot grundlagens jämlikhetsbestämmelse (1805 och 1807/4/05).

Också verkställigheten av utkomststödsbeslut ska ske utan dröjsmål. Socialförvaltningen i Tusby kommun hade inte behandlat ett ärende utan obefogat dröjsmål, med beaktande av att en klient fick vänta två veckor på att få betalning för läkemedelskostnader på 100 euro som klienten först betalat själv och sedan beviljats som utkomststöd (679/4/06).

Kravet på behandling utan dröjsmål gäller också rättelseyrkanden med anledning av en tjänsteinnehavares beslut om utkomststöd och ärenden som en förvaltningsdomstol efter överklagande har återförvisat till ny behandling. Samkommunen för landskapet Kajana-land hade först tre månader senare på nytt behandlat ett ärende som förvaltningsdomstolen återförvisat. JO ansåg att tiden var alltför lång, trots att det hade varit nödvändigt att på nytt utreda klagandens boendegyfter (2567/4/05). JO ansåg också att Träskända social- och hälsovårdsnämnds behandlingstid på över fyra månader för ett rättelseyrkande var alltför lång (2057/4/06*). Däremot ansåg hon att det inte fanns någon anledning att ingripa i ett fall där samkommunen för landskapet Kajana-land hade behandlat ett ärende i nästan tre månader (2567/4/05).

Sänkning av utkomststödet grunddel

Enligt lagen om utkomststöd är var och en skyldig att enligt bästa förmåga dra försorg om sitt eget uppehälle. Förfärdarbete och ersättning utkomstskydd vid arbetslöshet är primära i förhållande till utkomststödet. I 10 § i lagen om utkomststöd föreskrivs om följderna av att en person utan grundad anledning vägrar ta emot erbjudet arbete eller en arbetskraftspolitisk åtgärd eller vidta andra sådana åtgärder. Utkomststöd beviljas för att trygga oundgänglig försörjning enligt grundlagen. En grundrättspositiv lagtolkning förutsätter att förutsättningarna för sänkning av utkomststödet grunddel tolkas strikt i enlighet med ordalydelsen i lagen om utkomststöd.

Helsingfors socialverk hade sänkt grunddelen i klagandens utkomststöd på den grunden att han inte hade beställt tid hos en socialarbetare. Det ansågs viktigt att klaganden träffade en socialarbetare eftersom han under en längre tid deltagit i samservicepunktens sociala och sysselsättningsfrämjande åtgärder. Efter att samservicepunktens åtgärder upphört skulle det ha varit viktigt att diskutera fortsatta åtgärder. JO ansåg att klaganden hade försvårat eventuella fortsatta arbetskraftspolitiska åtgärder genom att inte uppsöka socialarbetaren. Genom sitt agerande kan klaganden emellertid inte anses helt ha avböjt arbete eller arbetskraftspolitiska åtgärder. Någon godtagbar anledning att sänka utkomststödet grunddel hade inte framförts och 10 § i lagen om utkomststöd hade sålunda tolkats på fel sätt. Grunddelen i klagandens utkomststöd skulle ha kunnat sänkas om han hade vägrat att delta i upprättandet av en aktiveringsplan. Enligt vad som utretts var det emellertid inte fråga om sådan vägran (567/4/05).

Två klagomål gällde förhållandet mellan utkomststödet och församlingens diakoniarbete. Tammerfors socialväsande konstaterade att klienterna ofta frågar var de kan få extra stöd. De uppmanas då ibland att kontakta församlingens diakoniarbete. Det finns i och för sig ingenting att anmärka mot detta förfarande. Man måste emellertid komma ihåg att en klient inte som första alternativ får uppmanas att vända sig till en församling eller någon annan sammanslutning som be-

driver välgörenhet, om klienten har rätt att få utkomststöd av kommunen (186/4/07). Kervo socialväsande hade beviljat en klagande förebyggande utkomststöd för obetalda hyror, varav återstod ytterligare 500 euro som klaganden själv skulle betala. För betalningen av det beloppet hade han upplysts om möjligheten att ansöka om stöd från församlingens diakonibyrå. Sökanden kunde sålunda få den uppfattningen att han borde förbinda sig till församlingens betalningsprogram för de obetalda hyrorna för att få utkomststöd. JO ansåg att ett sådant beslut inte var förenligt med lagen om utkomststöd (3140/4/05).

Beaktande av inkomster

Enligt lagen ska utgifterna, inkomsterna och tillgångarna beaktas för den period för vilken utkomststödet fastställs. Inkomsterna kan dock delas upp i poster som beaktas under flera perioder för vilka utkomststöd fastställs, om detta är skäligt med beaktande av inkomsternas engångsnatur, grund eller användningsändamål. Bestämmelsen är tolkningsbar framför allt när det gäller frågan om hur överskjutande inkomster kan slås ut över följande månader. Högsta förvaltningsdomstolen har gett flera avgöranden om periodisering av utkomstskydd för arbetslösa och till denna del har en rättspraxis utvecklats. Däremot har inte utvecklats någon rättspraxis i fråga om senareläggning av inkomstöverskott. JO har i sina avgöranden konstaterat att man i enskilda fall med beaktande av skälighetssynpunkter måste avgöra över en hur lång tid inkomster och tillgångar kan periodiseras. JO understryker möjligheten att i sådana fall överklaga till förvaltningsdomstolen (t.ex. 2263/4/05*).

I lagen om utkomststöd föreskrivs att vårdbidrag enligt folkpensionslagen inte ska beaktas som inkomst. På motsvarande sätt ska utgifter som vårdbidraget täcker inte beaktas som utgifter. En klagande i Tammerfors fick ett utkomststödsbeslut i vilket som inkomster beaktades vårdbidrag enligt folkpensionslagen och som utgifter på motsvarande sätt de särskilda utgifter och hälsovårdsutgifter som klagande haft på grund av en kroppsskada. Vårdbidraget hade emellertid upptagits till ett större belopp än de utgifter enligt 8 § i lagen om utkomststöd som det täckte. Detta innebar att folkpen-

sionens vårdbidrag i strid med lagen om utkomststöd beaktades som inkomst (3009/4/05).

Klagandens vårdbidrag som pensionstagare hade i 2005 års utkomststödsbeslut räknats som hans inkomst, men hans arbetspension för motsvarande månader hade inte beaktats. JO ansåg att Esbo stad i sin utbildning och övervakning ska se till att ansökningar om utkomststöd avgörs i enlighet med lagen om utkomststöd (3977/4/05*).

Esbo stad meddelade 31.8.2007 JO att staden omedelbart beaktat detta i inskolningen av ny arbetstagarer, personalutbildningen och uppföljningen av beslutsfattandet, för att felaktiga beslut i fortsättningen ska kunna undvikas.

Rådgivning och styrning

Socialvårdspersonalen ska för klienterna redogöra för deras rättigheter och skyldigheter, för olika alternativ och deras verkningar samt för övriga relevanta omständigheter. Informationen ska ges på ett sådant sätt att klienterna förstår dess betydelse.

Utkomststöd som beviljats för klagandens hyra hade av socialväsendet i Esbo tidigare betalats direkt till hyresvärden. Praxis hade emellertid ändrats i april 2005. Klaganden uppgav att han inte visste detta och hyrorna hade därför blivit obetalda. Klaganden hade inte informerats om saken. Enligt myndigheten borde klaganden ha observerat att det inte längre nämndes i utkomststödsbeslutet att hyran betalas direkt till hyresvärden. JO ansåg att klaganden uttryckligen borde ha upplysts om att praxisen ändrats, antingen i utkomststödsbeslutet eller hellre så att han särskilt kontaktats om saken (2371/4/05).

Klaganden kritiserade socialväsendet i Esbo för att han inte informerats om möjligheten att få utkomststöd för kostnader i samband med att han träffade sina barn. JO ansåg att socialbyrån inte hade handlat felaktigt då den inte hade gett klaganden rådet att söka stöd för utgifter som tjänsteinnehavarna inte känt till innan klaganden själv tagit upp frågan (2371/4/05).

Beslutsfattande, motiveringar och rättelser

En socialarbetare i Brahestad beviljade klaganden 48 % av utkomststödets grunddel för att köpa mat. Beslutet motiverades inte på något sätt och inte heller nämndes de tillämpade bestämmelserna. Socialarbetaren uppgav att han behandlat ärendet utom jourtid för att trygga klientens oundgängliga försörjning. Den bristfälliga motiveringen berodde på den plötsliga och brådskande situationen. Enligt socialarbetaren fick klaganden emellertid en muntlig motivering till att avdraget gjordes från grunddelen. JO konstaterade att det inte råder något tvivel om att tryggandet av klagandens oundgängliga försörjning förutsatte ett snabbt beslut. Å andra sidan är utkomststödsärenden ofta brådskande och situationen kunde sålunda inte anses ha varit exceptionell. Enligt JO:s åsikt skulle behandlingen av ärendet inte ha fördröjts av att i beslutet helt kort nämnts den motivering som klaganden fått muntligen (3683/4/05).

En socialarbetare i Brahestad beslöt att utkomststöd inte skulle beviljas för september, på grundval av ett beslut som individsektionen fattat i september. Individsektionen hade konstaterat att sökanden inte skulle beviljas ytterligare utkomststöd i enlighet med 14 § i lagen om utkomststöd. Förvaltningslagen ger inte något direkt svar på frågan om det räcker att som motivering hänvisa till en tidigare beslutsmotivering. Enligt JO räcker det som motivering för ett förvaltningsbeslut i allmänhet att hänvisa till en tidigare beslutsmotivering, åtminstone om det beslut som hänvisningen avser är relativt nytt och vederbörligen motiverat (3683/4/05).

Socialväsendet i Esbo hade med klagandens hyresvärd avtalat om amortering av en hyresskuld. Enligt avtalet skulle socialväsendet av det utkomststöd som beviljats klaganden månatligen betala 100 euro till hyresvärden, tills skulden var betald. Något särskilt utkomststöd för betalning av skulden hade inte beviljats utan ovan nämnda 100 euro ingick i klagandens sedvanliga utkomststöd. JO ansåg att socialmyndigheterna handlade lagstridigt då de använde en del av klagandens utkomststöd för betalning av hyresskulden, eftersom stödet inte hade beviljats för detta ändamål (2371/4/05).

Enligt 18 § i lagen om utkomststöd ska utkomststödet justeras om personens eller familjens förhållanden eller behovet av stöd förändras. Det är i och för sig inte ovanligt att stödbeslut justeras då det sker förändringar i inkomsterna eller utgifterna. Förfarandet att korrigera beräkningar och beslut i efterhand, då klienten redan hunnit lyfta stödet, kan från klientens synpunkt jämföras med att utkomststödet återkrävs genom kvittning, dvs. genom en åtgärd som socialmyndigheten inte har rätt att besluta om.

Socialväsendet i Esbo hade beviljat klaganden utkomststöd för januari–februari 2005 i enlighet med beräkningar som innebar att som klagandens inkomster beaktades arbetslöshetsdagpenningar för 20 dagar. I de korrigerade beräkningar som ingick i socialarbetarens beslut i mars 2005 hade som klagandens inkomster från och med 1.1.2005 antecknats arbetsmarknadsstöd för 21,5 dagar. Denna ändring ledde till att de korrigerade beräkningarna uppvisade ett inkomstöverskott som för mars och april togs upp som inkomst. På basis av de korrigerade beräkningarna hade klaganden inte rätt till utkomststöd för mars och april. Klagandens arbetslöshetsdagpenningar skulle enligt JO:s åsikt i och för sig ha kunnat beaktas när utkomststödet för mars–april fastställdes, periodiserat i 21,5 dagars poster, men som klagandens disponibla inkomster kunde inte beaktas det inkomstöverskott för januari–februari som orsakades av den i efterhand ändrade periodiseringen av arbetslöshetsdagpenningarna i de korrigerade beräkningarna (2263/4/05*).

Genom ett beslut 18.10.2004 av en tjänsteinnehavare vid Helsingfors stad beviljades en sökande utkomststödet full grunddel för oktober–november 2004. Detta beslut hade ensidigt och utan sökandens samtycke senare i oktober 2004 ändrats genom ett beslut enligt vilket utbetalning av full grunddel förutsatte att sökanden träffade en socialarbetare. I enlighet med förvaltningslagens 50 § gäller godtroshetsprincipen när det är fråga om att ändra sakfel i förvaltningsbeslut. Klaganden hade inte gett sitt samtycke till rättelsen och felet berodde inte heller på klagandens förfarande. Det beslut som fattats i ärendet kunde enligt JO:s åsikt inte korrigeras med tjänsteinnehavarens ensidiga beslut om rättelse av sakfel, dvs. med ett sådant beslut som det närmast kan anses ha varit fråga om i detta fall (1567/4/05).

Kravet på god språkbehandling

En tjänsteinnehavare vid Vanda social- och hälsovårdsverk hade i ett beslut om utkomststöd nämnt att om ett bankkonto var onödigt skulle det avslutas och socialverket underrättas om saken. Enligt socialväsandets utredning var kontot överflödigt och det föreslogs därför att klaganden skulle avsluta kontot för att underlätta behandlingen av ärenden. JO konstaterade att det var klientens sak att besluta om kontot skulle avslutas och att myndigheten inte kunde ålägga klienten att göra det. Ordvalet i beslutet var misslyckat och vilseledande och uppfyllde sålunda inte det i förvaltningslagens 9 § nämnda kravet att myndigheterna ska använda ett sakligt, klart och begripligt språk (562/4/06).

JO ansåg det inte vara förenligt med god förvaltning att en myndighet i officiella beslut kallar en klient vid förnamn. Ett sakligt ämbetsspråk innebär att både förnamn och efternamn används i skriftliga beslut som berör klienters rättigheter (3072/4/05*).

4.9.4 HANDIKAPPSERVICE

Behandlingstider

Flera klagomål gällde alltför långa behandlingstider för ansökningar om handikappservice. I handikappservicelagen finns inga bestämmelser om behandlingstidernas längd. Inte heller förvaltningslagens bestämmelse om att ärenden ska behandlas utan dröjsmål anger inom vilken tid ansökningar ska behandlas. JO konstaterar i följande avgöranden att ansökningar ska behandlas inom en skälig tid, med beaktande av ärendets natur och andra relevanta omständigheter. I vissa fall kan behandlingstiderna sålunda bli långa, utan att ärendet förhålls.

Ansökningarna om handikappservice varierar och kan gälla alltifrån expertiskrävande ändringsarbeten i en bostad till ofta relativt enkla färdtjänstärenden. Vid bedömningen av behandlingstidens längd är det skäl att också beakta ärendets betydelse för vederbörande. Ju större betydelse ett ärende har för sökandens vardagsliv desto snabbare bör det handläggas och avgöras.

När det är fråga om att trygga sökandens oundgängliga försörjning eller andra grundläggande rättigheter måste det läggas större vikt vid att ärendet behandlas utan dröjsmål.

JO ansåg att Kannonkoski kommuns sju veckors behandlingstid för en ansökan om färdtjänst var alltför lång med beaktande av ärendets natur. Det hade inte krävts tilläggsutredningar för att fatta beslutet (156/4/06).

Det år 2005 inledda förvaltningsförsöket i Kajanaland hade lett till anhopningar av framförallt handikappserviceärenden och förlängt behandlingstiderna. Samkommunen för landskapet Kajanaland konstaterade också själv i sin förklaring att behandlingstiderna för ärenden gällande handikappservice var alltför långa och att servicen blivit långsammare i den nya samkommunen. Också länsstyrelsen hade konstaterat att behandlingstiderna för ansökningar om handikappservice var alltför långa.

JO underströk i sitt beslut att samkommunen ska sköta sina lagstadgade skyldigheter, såsom behandlingen av handikappserviceärenden, utan dröjsmål och beakta de grundläggande mänskliga rättigheterna. Skyldigheterna ska iaktas också i samband med organisationsreformer. JO bad social- och hälsovårdsnämnden i samkommunen för landskapet Kajanaland senast 31.12.2007 inkomma med en utredning om hur situationen i fråga om behandlingstiderna för ansökningar om handikappservice rättats till (3296/4/05*).

Enligt samkommunens utredning hade i november i Kajanaland fattats 31 färdtjänstbeslut, varav merparten inom två veckor och flera rentav samma dag.

Beslut och motiveringar

Kommunerna kan ibland, i syfte att minska sina kostnader, ordna färdtjänst för äldre som stödservice inom hemservicen med stöd av socialvårdslagen i stället för med stöd av handikappservicelagen. JO underströk med tanke på sådana fall att en persons ålder inte har någon betydelse för bedömningen av graden av handikapp. Personer över 65 har samma rätt till färdtjänst

som andra gravt handikappade. Om sökanden vill ha färdtjänst i enlighet med handikappservicelagen har han rätt att få ett överklagbart beslut om sin rätt till färdtjänst enligt den lagen. Samkommunen för landskapet Kajanaland felaktiga beslutsförfarande refereras närmare på s. 175 (3296/4/05*).

Transporter som enligt handikappserviceförordningen hör till det vardagliga livet omfattar transporter inom den gravt handikappades hemkommun eller till närbelägna kommuner. Som närbelägna kommuner enligt handikappserviceförordningen hade Träskända stad utöver grannkommunerna definierat Kervo. När nämnden godkände anvisningarna för handikappservicen under år 2006 ansåg nämnden att det dessutom var viktigt att tjänsteinnehavarna enligt individuell behovsprövning kan trygga kontakterna till huvudstadsregionens kommuner. Detta skrevs emellertid inte in i de anvisningar som nämnden godkände. Nämnden ändrade, med anledning av högsta förvaltningsdomstolens avgörande som gällde arbetsresor, från början av 2007 anvisningarna om arbetsresor så att gravt handikappade enligt individuell prövning får ersättning för arbetsresor och studieresor också till Vanda och Helsingfors. Enligt JO:s åsikt skulle det ha varit skäl att i de skriftliga anvisningarna nämna nämndens uppfattning om möjligheten att använda individuell behovsprövning också i samband med beviljande av rekreationsresor och resor för utträttande av ärenden (929/4/05).

En gravt handikappad person hade i deltagit i en stiftelses dagverksamhet och fått intervallvård. Vården var baserad på Hyvinge stads betalningsförbindelse till stiftelsen. Förbindelsen innebar att stiftelsen debiterade staden. Av Hyvinge stads utredning framgick att den service som givits den handikappade var baserad på service- och stödplaner som utarbetats för denne. För den handikappade hade inte upprättats något individuellt beslut om beviljande och/eller avslutande av dagverksamheten och det tillfälliga boendet. Stiftelsen meddelade sedermera Hyvinge stad att den inte längre ordnar tillfälligt boende och dagverksamhet för personen i fråga.

JO konstaterade att en service-, vård- eller annan motsvarande plan inte är ett sådant myndighetsbeslut som avses i 6 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården och att en serviceplan inte

berättigar till service. Servicen hade inte heller bekräftats i ett specialomsorgsprogram enligt handikappservicelagen. Hyvinge stad hade rätt att sluta ordna vård in servicehemmet eftersom något bindande beslut inte hade fattats om vården. Hyvinge grundtrygghetscentral handlade däremot i strid med lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården då den inte fattade ett vederbörligt beslut om ordnande och avslutande av dagverksamheten och det tillfälliga boendet. JO konstaterade emellertid ytterligare att även om ett beslut om servicen skulle ha fattats, skulle det inte ha hindrat Hyvinge stad att fatta beslut om att avsluta dagverksamheten och det tillfälliga boendet i servicehuset efter att stiftelsen vägrat att fortsätta tillhandahålla dessa tjänster för personen i fråga (2046/4/05*).

Avgöranden om handikappservice

Beslut om färdtjänst enligt handikappservicelagen

Samkommunen för landskapet Kajanaland konstaterade i samband med att den för år 2005 godkände grunderna för beviljande av transportservice enligt socialvårdslagen att sökandens behov av färdtjänst i första hand ska utredas med stöd av socialvårdslagen. JO konstaterade i sitt avgörande att kommunen har en särskild skyldighet att ordna färdtjänst i enlighet med handikappservicelagen. Detta innebär att kommunen ska ordna servicen oberoende av om den i sin budget har reserverat anslag för ändamålet eller inte. I handikappservicelagen ingår inte heller bestämmelser om ekonomisk prövning, vilket innebär att den handikappades ekonomiska ställning inte har någon betydelse för förutsättningarna att tillhandahålla tjänster och stödåtgärder enligt lagen.

Kommunen kan ordna färdtjänst också som stödservice inom hemservicen, i enlighet med socialvårdslagen och socialvårdsförordningen. Kommunen kan ordna färdtjänst enligt socialvårdslagen inom ramen för de anslag som beviljats för ändamålet. Ingen har sålunda subjektiv rätt till servicen i fråga. En förutsättning för färdtjänst i enlighet med socialvårdslagen är inte att sökanden är gravt handikappad och varken i lagen eller i förordningen finns några närmare bestämmelser

om hur färdtjänsten ska ordnas. Kommunen har möjlighet att inom ramen för sin budget bestämma bl.a. kriterierna för beviljande av färdtjänst, antalet resor samt avgifterna för resorna.

Rätten till färdtjänst för gravt handikappade enligt handikappservicelagen skiljer sig från rätten att i enlighet med socialvårdslagen få färdtjänst som hemservice. Det finns också skillnader när det gäller möjligheterna att överklaga besluten.

En person som ansöker om färdtjänst i enlighet med handikappservicelagen har rätt att få ett beslut om sin rätt till färdtjänst enligt denna lag. Exempelvis om sökanden inte betraktas som gravt rörelsehindrad är det skäl att fatta ett vederbörligt motiverat negativt beslut i ärendet. Därefter kan ärendet behandlas som en ansökan om transportservice i enlighet med socialvårdslagen (3296/4/05*).

Klientavgifter

Avgiften för färdtjänst enligt handikappservicelagen får enligt klientavgiftsförordningen uppgå till högst den avgift som på orten i fråga uppbärs i offentlig trafik eller till en annan därmed jämförbar skälig avgift. I Tammerfors måste personer som beviljats både arbetsresor och fritidsresor betala sammanlagt 80 euro i månaden för färdtjänsten. Samtidigt kostade trafikverkets 30-dagarsbiljett 44 euro och gällde såväl för ärende- och arbetsresor som för studieresor. Klaganden krävde att ett avgiftsbeslut som gällde honom skulle ändras. Tammerfors social- och hälsovårdsnämnds sektion beslöt med anledning av rättelseyrkandet fr.o.m. 1.1.2005 ändra praxis i fråga om självriskandelen för färdtjänsten så att personer som utöver ärenderesor gör arbets- eller studieresor inte behöver betala för arbets- och studieresor inom Tammerfors. Till följd av klagandens rättelseyrkande ändrades emellertid praxis för hans vidkommande redan från oktober 2004. Klaganden ansåg att de som anlitade färdtjänsten inte hade behandlats jämlikt.

JO konstaterade att det inte framgår av klientavgiftsförordningen om självriskandelen av färdtjänstavgiften avser priset för en biljett, för en seriebiljettresa eller för en 30 dygns seriebiljett. Tammerfors stads avgifts-

praxis hade sålunda inte varit lagstridig före år 2005. Kommunen hade givetvis rätt att införa ett avgiftssystem som var förmånligare från färdtjänstkundernas synpunkt. Enligt grundlagen ska alla behandlas jämlikt och ingen får särbehandlas utan godtagbar orsak. Till följd av klagandens rättelseyrkande ändrades hans färdtjänstavgift tidigare än allmän praxis. JO ansåg att ett system med varierande avgifter kan godtas t.ex. då en persons avgift har sänkts eller slopats efter att han anlitat lagstadgade rättsmedel som har kunnat anlitas också av alla andra som befunnit sig i motsvarande situation (3009/4/05).

4.9.5 STÖD FÖR NÄRSTÅENDEVÅRD

Lagen om stöd för närståendevård trädde i kraft 1.1.2006. Stöd för närståendevård är en lagstadgad form av socialservice som kommunen ska ordna inom ramen för de budgetanslag som den reserverat för ändamålet. Detta kan innebära att sökande som uppfyller samtliga i lagen angivna förutsättningar *de facto* inte får stöd för närståendevård. Enligt vedertagen rättspraxis har det ansetts att kommunerna får uppställa prioriteringar för vilka som beviljas stöd för närståendevård, om anslagen inte räcker till för alla sökande. När kommunen fattar enskilda beslut måste den i sin prövning beakta bestämmelserna om den allmänna skyldigheten att ordna socialservicen i fråga samt rättsprinciperna om tolkningen av bestämmelserna.

Under året inkom under tio klagomål som gällde stöd för närståendevård. Klagomålen gällde bl.a. fall där prioriteringen lett till avslag på ansökningar om stöd för närståendevård. Ett par klagomål gällde möjligheterna att ordna ledighet för närståendevårdare. Dessa klagomål föranledde inga åtgärder från JO:s sida.

En närståendevårdare klagade över att Vanda stad från arvodet drog av vårdbidragsersättning som ett försäkringsbolag betalt till vårdtagaren, i detta fall vårdarens make, med stöd av de allmänna grunder för beviljande av stöd för närståendevård som faststälts av stadens social- och hälsovårdsnämnd. Enligt Vanda stads anvisningar beviljades inte vårdarvode till personer som via en olycksfalls- eller trafikförsäkring fick vårdbidrag eller kostnadsersättning för vård i hemmet.

JO ansåg att Vanda stads anvisningar om grunderna för beviljande av stöd för närståendevård stred mot lagen om stöd för närståendevård till den del som det i anvisningen konstaterades att vårdarvode inte beviljas personer som genom en olycksfalls- eller trafikförsäkring får vårdbidrag eller kostnadsersättning för vård i hemmet.

JO ansåg att lagen om stöd för närståendevård inte ger fog för tolkningen att vårdarvode till en närståendevårdare kan samordnas t.ex. med vårdbidrag som vårdtagaren får med stöd av en trafikförsäkring. Orsaken är att närståendevårdarens arvode är baserat på den vård som vårdaren förbundit sig att ge enligt ett avtal med kommunen, medan vårdbidrag betalas till vårdtagaren för en viss kroppsskada och det hjälpbehov som denna föranleder. Eftersom närståendevårdarens arvode påverkar pensionsskyddet får det inte vara beroende t.ex. av ett eventuellt vårdbidrag som betalas till vårdtagaren.

JO anser att vårdbidrag som betalas till en vårdtagare visserligen indirekt kan ha betydelse för vårdtagarens vårdbehov, t.ex. på grund av att det ger vårdtagaren möjlighet att avlöna en utomstående vårdare. Vanda stads social- och hälsovårdsnämnd har sedermera ändrat sina anvisningar om grunderna för beviljande av stöd för närståendevård så att vårdarvode bestäms enligt hur bindande och krävande vården är (932/4/06).

4.9.6 ÄLDREOMSORG

Det finns ingen särskild lagstiftning om äldreomsorg. Denna ordnas via social- och hälsovårdens allmänna servicesystem. Kommunens myndigheter ska emellertid när de ordnar servicen se till att för var och en i enlighet med grundlagens 19 § tryggas rätten till oundgänglig omsorg. Under verksamhetsåret inkom endast några klagomål som gällde äldreomsorg.

I en del av klagomålen kritiserades på ett allmänt plan en kommuns förfarande när den ordnade äldreomsorgen samt personaldimensioneringen vid serviceenheterna inom äldreomsorgen. Dessa klagomål föranled-

de emellertid inga åtgärder från JO:s sida. Nedan i avsnittet om hälso- och sjukvården refereras ett avgörande om att i tid ordna vårdplats för en äldre person som är i behov av vård dygnet runt (141/4/06* s. 185).

Ett par klagomål gällde fastställande av vårdavgifter i samband med serviceboende. Av klagomålen framgick än en gång att det är synnerligen svårt för klienterna och deras anhöriga att förstå sig på klientavgiftslagens bestämmelser som innebär att olika avgiftsgrunder kan tillämpas i fråga om anstaltsvård och serviceboende.

4.9.7 VÅRD AV UTVECKLINGSSTÖRDA

Liksom tidigare år fick JO ett fåtal klagomål som gällde servicen för och behandlingen av utvecklingsstörda. JO:s laglighetskontroll i fråga om vården av utvecklingsstörda har sålunda inriktats på servicecentralerna som upprätthålls av samkommunerna för specialomsorgsdistrikten.

Två klagomål gällde beslut om serviceboende och familjevård. Klaganden hade i över femton år haft två vuxna utvecklingsstörda personer i familjevård. Enligt Kotka social- och hälsovårdsverk hade vårdförhållandet inte varit helt problemfritt från vårdtagarnas synpunkt. Klagandens familjevårdavtal sades upp utan att han hörts om saken. Ämbetsverket ansåg också att vårdavtalet kunde sägas upp utan att någon särskild orsak angavs.

Enligt JO:s åsikt är det från rättslig synpunkt oklart om det krävs ett förvaltningsbeslut för att en familjevårdares avtal ska kunna sägas upp. I och för sig har en tjänsteinnehavare prövningsrätt i fråga om uppsägning av avtal. Prövningsrätten begränsas emellertid av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna. Enligt familjevårdarlagen är det oklart om uppsägning av en familjevårdare förutsätter ett överklagbart beslut enligt förvaltningslagens 7 kap. God förvaltning betyder bl.a. att en part har rätt att bli hörd och få ett motiverat beslut i sitt ärende. Uppsägningen av familjevårdarens avtal innebar att myndigheten ensidigt bröt ett gällande avtal. Enligt JO:s uppfattning skulle det med tanke

på partens rättssäkerhet ha varit motiverat att chefen för vårdenheten hade fattat ett motiverat och överklagbart beslut om uppsägningen av vårdavtalet (1780/4/05*).

4.9.8 TYSTNADSPLIKTEN OCH UTLÄMNANDE AV UPPGIFTER

JO konstaterade att socialmyndigheterna handlat i strid med sekretessbestämmelserna i två fall.

I det första fallet hade socialsekreteraren i Parkano stad bett en advokat om juridiska råd i ett ärende som gällde återkrav av klagandens utkomststöd. Socialsekreteraren nämnde klagandens namn när han diskuterade ärendet med advokaten, eftersom han antog att advokaten skulle få uppdraget att sköta återkravsärendet. JO konstaterade att det inte var fråga om en uppdragssituation enligt offentlighetslagen och att socialsekreteraren inte hade rätt att för den i förhållande till ärendet utomstående advokaten yppa sekretessbelagda uppgifter om klagandens klientförhållande inom socialvården. Socialsekreteraren hade i och för sig rätt att be utomstående om juridiska råd men han hade inte rätt att i det sammanhanget yppa klientens namn (1266/4/05).

I det andra fallet hade en tjänsteinnehavare vid S:t Michels stad meddelat klagandens hyresvärd att socialväsendet skulle betala utkomststöd till klaganden i december 2006. Klaganden konstaterade att han inte hade gett socialbyråns tjänsteinnehavare tillstånd att lämna ut uppgifter om sig i ärenden som gällde hans utkomststöd. Tjänsteinnehavaren uppgav att han kontaktat hyresvärderna i syfte att undvika att klaganden blev vräkt.

JO konstaterade att enligt 17 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården får en socialvårdsmyndighet lämna ut uppgifter till en sådan privatperson eller sammanslutning som det är nödvändigt att lämna ut uppgifter till för utredande av klientens vilja eller behov av socialvård eller för att verkställa en socialvårdsåtgärd. Först ska emellertid klientens samtycke om möjligt inhämtas och först därefter kan man överväga att lämna ut uppgifterna utan klientens

samtycke. I klagandens fall var det emellertid inte i det avseendet nödvändigt att lämna ut uppgifterna. Det var inte heller nödvändigt för att trygga klagandens intressen och rättigheter, eftersom han själv hade försättningar att bedöma sakens betydelse (43/4/07).

En klagande hade bett att få en kopia av de anvisningar om beviljande av utkomststöd som godkännts av samkommunen för landskapet Kajanaland. Det var fråga om en mapp på flera hundra sidor som kontinuerligt uppdaterades. Av denna anledning ansåg man inom socialväsendet att det inte var ändamålsenligt att enligt begäran kopiera alla sidor av anvisningarna. Familjeservicechefen meddelade per brev klaganden att denne fick komma till socialbyrån för att bekanta sig med anvisningsmappen och be om de kopior som han önskade eller alternativt närmare precisera sin begäran.

JO konstaterade att klaganden inte hade vägrats möjlighet att bekanta sig med anvisningarna, som var offentliga. Klaganden hade emellertid inte fått informationen på det sätt som han bett om. I stället hade man rätt honom att ta del av den önskade informationen på ett alternativt sätt. Socialmyndigheterna i samkommunen för landskapet Kajanaland hade rätt att överväga alternativa sätt att lämna ut informationen.

I offentlighetslagen föreskrivs inte uttryckligen om ett uttryckligt beslut ska fattas i ärenden som gäller utlämnande av information. JO ansåg att då man i samband med utlämnande av information anser att det inte är ändamålsenligt att lämna ut den på det sätt som sökanden ber om, är det skäl att i första hand upplysa sökanden om alternativa sätt att få de begärda uppgifterna. Enligt offentlighetslagens 13 § ska sökanden bistås vid individualiseringen av de handlingar som han önskar ta del av.

Bestämmelser om socialvårdsklienters rätt att få information om sina rättigheter och om alternativa sätt att sköta sitt ärende finns också i lagen om klientens rättigheter och skyldigheter inom socialvården. I klagandens fall hade socialväsendet uppfyllt sin rådgivnings- och handledningsskyldighet. Om klaganden därefter hade uppgivit att han fortsättningsvis ville få uppgifterna på det sätt som han ursprungligen bett om och myndigheten då hade ansett att hans begäran inte

kunde bifallas, borde ett överklagbart beslut ha getts i ärendet (195/4/06).

Avgöranden om utlämnande av uppgifter

En parts rätt att få information samt beslut om utlämnande av handlingar

Ett barns mor klagade över att Helsingfors socialverk utan att fråga henne till barnets far hade lämnat ut handlingar som upprättats vid en familjerådgivning och ett skyddshem. Socialverket meddelade att det lämnat ut handlingarna till fadern på den grunden att han vid tidpunkten i fråga var part i ett tvistemål som gällde vårdnaden om barnet. Enligt JO hade barnets far i egenskap av part i vårdnadstvisten som behandlades i tingsrätten inte rätt att få uppgifter om modern från skyddshemmet eller familjerådgivningen. Tingsrätten hade inte i vårdnadsärendet bett Helsingfors socialnämnd om en sådan utredning om förhållandena som hade inneburit att fadern skulle ha haft rätt att av socialverket få alla de handlingar som hade samband med upprättandet av utredningen.

Däremot hade fadern i egenskap av part rätt att i barnskyddsärendet få de för ärendet relevanta uppgifterna om modern och barnet från skyddshemmet och familjerådgivningen. Modern och barnet hade placerats i skyddshem genom en stödåtgärd inom öppenvården och barnets far var i egenskap av vårdnadshavare part i ärendet som gällde denna stödåtgärd. Dessutom hade fadern som vårdnadshavare rätt att med stöd av offentlighetslagens 12 § få uppgifter om sina barn.

Utlämnandet av uppgifter om modern berörde hennes intressen och rättigheter. Enligt JO:s åsikt skulle det ha varit skäl att fatta ett överklagbart beslut om utlämnande av handlingarna och att delge modern beslutet. Eftersom det inte hade fattats något beslut om utlämnande av handlingarna var följden att hon gick miste om sin grundlagsenliga rätt att få ärendet avgjort av en domstol.

Offentlighetslagen är emellertid tolkningsbar i detta avseende. I den proposition som ledde till att offent-

lighetslagen stiftades föreslogs ursprungligen att genom besvär skulle få överklagas endast myndighetsbeslut som innebar att handlingar inte lämnades ut. Detta motiverades framför allt med att överklagandet uppsköt verkställigheten av beslut om utlämnande av uppgifter och fördröjde möjligheten att få uppgifter ur handlingar. Under utskottsbehandlingen av propositionen konstaterades det emellertid att enligt den huvudprincip som framgår av förvaltningsprocesslagen får både positiva och negativa förvaltningsbeslut överklagas. Vidare konstaterades att det kan uppkomma behov av rättsskydd också då en myndighet beslutar lämna ut en handling. Riksdagen godkände till denna del lagen i enlighet med utskottens ställningstaganden och strök lagförslagets bestämmelse som skulle ha inneburit att besvärsrätten begränsades till negativa beslut.

Under riksdagsbehandlingen behandlades emellertid inte frågan om vilken inverkan ändringen hade på beslutsfattandet i första instans. Av riksdagsbehandlingen framgår inte heller närmare i vilka situationer en myndighet borde fatta ett positivt beslut. Det förblev också oklart i vilken mån parterna skulle höras. Det finns inte heller någon publicerad rättspraxis om saken och frågan har inte närmare dryftats i den juridiska litteraturen.

JO konstaterade att ett positivt beslut som förväntades vinna laga kraft i flera fall skulle leda till att parternas lagstadgade rätt att få information förlorade sin betydelse. En part som motsatte sig att uppgifter lämnades ut kunde genom sitt överklagande ointetgöra också klara och berättigade försök att få handlingar utlämnade. Då offentlighetslagen stiftades betonades vikten av att offentligheten förverkligas utan dröjsmål.

Riksdagen beslöt uttryckligen med avvikelse från regeringens proposition att besvärsrätten inte kan begränsas till beslut som innebär att uppgifter inte lämnas ut. Besvärsrätten kan inte utnyttjas utan ett överklagbart myndighetsbeslut.

JO ansåg likaså att modern borde ha hörts i enlighet med förvaltningslagen innan uppgifterna lämnades ut. Utgångspunkten för regeringens proposition är att handlingar bör lämnas ut omedelbart och att endast den omständigheten att ett stort antal handlingar begärs utlämnade, utredning av eventuella sekretessbe-

lagda delar av handlingarna eller andra jämförbara omständigheter berättigar till avvikelse från den huvudregel som gäller i fråga om tidsfristen. I propositionen nämns i detta sammanhang ingenting om hörandet av de personer vilkas sekretessbelagda uppgifter lämnas ut. För att få klarhet om saken kan det krävas att myndigheten kontakter parterna, med det är då inte fråga om någon sådan skyldighet att höra dem som avses i förvaltningslagen.

Med beaktande av propositionen förefaller det sålunda som om offentlighetslagens 14 § skulle ha utformats så att myndigheten får besluta lämna ut handlingar utan att höra de personer vilkas uppgifter lämnas ut. Man måste emellertid komma ihåg att enligt propositionen får endast sådana myndighetsbeslut överklagas som innebär vägran att lämna ut begärda handlingar. Det skulle sålunda inte ha haft samma betydelse för beslutsförfarandet att man hörde de personer vilkas uppgifter begärs utlämnade.

En omständighet som talar för att parterna ska höras är enligt JO:s åsikt att rätten att bli hörd enligt grundlagens 21 § är en av de centrala rättssäkerhetsprinciper som gäller inom förvaltningen. Genom att höra parterna underlättas också utredningen av ärenden. Följden av att parterna inte hörs kan framför allt bli att myndigheten inte får kännedom om argument som talar mot att uppgifter lämnas ut samt att något överklagbart beslut inte fattas. Förfarandet att höra parterna bidrar till att trygga parternas rätt att överklaga (72/4/05).

Rätten att ta del av elektroniska dokument

Klaganden som varit verksam som familjevårdare hade trots sin skriftliga begäran inte fått ta del av ett e-postmeddelande som sänts av socialdirektören i Kotka stad. I meddelandet nämndes att vårdtagarna anmält vårdaren för misshandel och alkoholbruk. Tjänsteinnehavarna hade på klagandens skriftliga begäran svarat att e-postmeddelandet inte hade sparats. Det hade sänts till tre tjänstemän vid socialverket och till en stadsfullmäktigeledamot.

Av handlingarna framgick inte entydigt i vilken egenskap fullmäktigeledamoten hade uppträtt i ärendet. Dels hade han i egenskap av fullmäktigeledamot ställt

vissa frågor men å andra sidan hade han representerat klaganden och hjälpt denne att utreda ärendet.

Enligt JO måste man i ärendet bedöma om e-postmeddelandet var avsett endast för myndigheternas interna arbete. Utanför tillämpningen av offentlighetslagen faller förhandlingar, kontakter och handlingar som upprättats för annat jämförbart internt myndighetsarbete. Enligt JO:s åsikt var det fråga om en sådan av en tjänsteinnehavare upprättad handling som avses i offentlighetslagen. Myndigheten ska med tanke på god informationshantering se till att dess handlingar och datasystem samt uppgifterna i dem är behörigen tillgängliga. Detta innebär bl.a. att produktionen och distributionen av information samt förvaringen och arkiveringen av handlingar skall ordnas på ett sätt som beaktar myndigheternas verksamhet och handlingarnas offentlighet.

I detta ärende var också lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet tillämplig. Lagen tillämpas bl.a. när anhängiggörande och behandling av förvaltningsärenden, domstolsärenden, åtalsärenden och utskökningsärenden samt delgivning av beslut i nämnda ärenden sker på elektronisk väg. Lagen gäller i tillämpliga delar också annan myndighetsverksamhet. Lagen gör skillnad mellan elektroniska meddelanden och elektroniska dokument. Med ett elektroniskt meddelande avses information som har sänts med en elektronisk dataöverföringsmetod och som vid behov kan sparas i skriftlig form. Med ett elektroniskt dokument avses ett elektroniskt meddelande som hänför sig till anhängiggörandet eller behandlingen av ett ärende eller till delgivningen av ett beslut. Elektroniska dokument ska enligt lagen arkiveras på ett sådant sätt att det senare går att visa att de är autentiska och till innehållet oförändrade. Däremot behöver elektroniska meddelanden inte registreras.

Socialdirektören hade rubricerat sitt e-postmeddelande "familjevårdare för utvecklingsstörda" och konstaterat att meddelandet utgjorde en kort utredning för omständigheter som anförts för klaganden. Enligt JO:s åsikt hade det elektroniska dokumentet haft samband med uppsägningen av klagandens familjevårdsavtal eftersom det innehöll motiveringar till uppsägningen och behandlade frågan om hur vårdtagarna hade reagerat på att bli förflyttade. Det skulle sålunda ha varit

skäl att arkivera dokumentet på ett sådant sätt att dess autenticitet senare hade kunnat påvisas i enlighet med lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (1780/4/05*).

4.9.9 INSPEKTIONER

JO inspekterade en enhet för missbrukarvård i Esbo samt äldreomsorgsenheter i Mörskom och Strömfors. I samband med inspektionen av social- och hälsovårdsväsendet i S:t Michel inspekterade JO åldringshemmet Pankaranta, hälsovårdscentralens sjukhus och Graans privata servicehus. Vid inspektionerna av anstalts- och serviceboendeenheterna för äldre uppmärksammades särskilt begränsningar av invånarnas självbestämmanderätt samt personaldimensioneringen.

JO konstaterade att det av Esbo stad upprätthållna mottagningshemmet i Olarsby var ändamålsenligt för missbrukare som var i behov av tillfälligt boende. En positiv omständighet som framkom under inspektionen var att personalen var väl insatt i klienternas problem och samarbetade långsiktigt med dem. JO uppmanade personalen att överväga om man kunde undvika att ha kameraövervakning i sådana rum där klienter bodde under en längre tid och ersätta handledarnas nattskiften med kontrollbesök. Hon ansåg också att ett problem som krävde en snabb lösning var att ca 10 personer i flera år bott i skyddshärbärgen och att alkoholister var intagna på sjukhus på s.k. bötesplatser.

Taasiagården i Strömfors är ett åldringshem och det närbelägna Emil-hemmet är en boendeenhet inom öppenvården för personer med medelsvår demens. JO uppmärksammade den omständigheten att länsstyrelsen redan år 2005 hade konstaterat att Strömfors åldringshem var underbemannat nattetid och påtalade att situationen var oförändrad. Hon påtalade också den omständigheten att personalen åtminstone tidvis var alltför fåtalig och trött åtminstone i Emil-hemmet.

En del av rummen vid Mörskoms kommuns servicecenter för äldre beboddes av två personer. JO konstaterade att rummen var så små att de inte kunde erbjuda

två personer hemlika boendeförhållanden och möjligheter till privatliv. JO uppmärksammade också den omständigheten att länsstyrelsen redan 2006 upprepat sitt konstaterande att servicecentrets platsantal (20) inte får överskridas. Trots detta hade Päijät-Häme social- och hälsovårdskoncern från början av 2007 ökat platsantalet till 30.

JO bekantade sig med och inspekterade S:t Michels social- och hälsovårdsväsende. Inom äldreomsorgen inspekterades framförallt stödet för närståendevård, bedömningen av servicebehoven samt personaldimensioneringen vid de olika vårdenheterna. Inom handikappservicen inspekterades ordnandet av färdtjänst och bedömningen av behovet av anslagsbundna serviceformer. Inom utkomststödet uppmärksammades behandlingstiderna för ansökningar. Inom barnskyddet inriktades inspektionen på beredskapen för de nya förpliktelser som barnskyddslagen innebär samt på problem som berör invandrarfamiljer med barn. Vid familjerådgivningen inspekterades framförallt personalens journalanteckningar, undersökningen och vården av offer för familjevåld och sexuellt utnyttjande samt möjligheterna att ordna övervakade besök. Inom hälso- och sjukvården lades tonvikten vid genomförandet av vårdgarantin.

Av vårdplatserna för äldre inspekterades åldringshemmet Pankaranta och hälsovårdscentralens bäddavdelning. Under samtalen behandlades anvisningarna om stöd för närståendevård och utkomststöd. Inspektionen föranledde inga anmärkningar. Under besöket inspekterades Graans privata servicehus, vars vårdplatser St Michels stad har reserverat genom ett köptjänstavtal. Servicehusets lokalteter och personaldimensionering konstaterades vara väldimensionerade.

Under inspektionerna av verksamhetsenheterna inom vården av utvecklingsstörda fästs särskilt avseende vid att skyddsåtgärderna för dem som får specialomsorger är lagenliga. Det är bl.a. fråga om åtgärder som innebär att klienter isoleras i sitt eget rum eller i ett säkerhetsrum samt att klienter hålls fast. Med tanke på de utvecklingsstördas och personalens rättssäkerhet är det viktigt att grunderna för användning av tvångsåtgärder och förfarandena i sådana fall är så klara och konsekventa som möjligt.

Under verksamhetsåret inspekterades Eskoo socialservicecenter i Seinäjoki samt Kuusa rehabiliteringscenter och servicehem i Kuusankoski. Samkommunen för Eskoo socialservicecenter hade år 1998 fastställt anvisningar om användning av tvångsåtgärder. Enligt anvisningarna används vid servicecentret följande tvångsåtgärder: fasthållande, skyddande huvudbonad/hjälm, skyddsrock, tvångsmedicinering, fastspänning (tvångströja, spännbälte), tvångsmatning, begränsning av rörelsefriheten, isolering (inlåsning i eget rum) och byte av avdelning mot klientens vilja.

JO konstaterade vissa brister i registreringen av åtgärder. Exempelvis på en blankett för säkerhetsåtgärder saknades uppgift om när klienten låsts in för att lugna sig och när klienten släppts ut, bedömning av tvångsåtgärdens verkan, uppgifter om observation av en person som isolerats i säkerhetsrummet samt hur åtgärden genomförts. Av vissa anteckningar fick man det intrycket att tvångsåtgärder hade vidtagits i uppfostrande syfte eller som bestraffning, trots att detta eventuellt inte varit fallet.

I vissa fall hade man inte antecknat orsaken till att tvångsåtgärder använts vid Kuusa rehabiliteringscenter. Dessutom framgick det inte vem som beslutat om tvångsåtgärderna. Av anteckningarna framgick inte heller alltid hur klientens beteende följts upp medan tvångsåtgärden pågick. På en avdelning hade man endast upprättat en förteckning över de fall då tvångsåtgärder använts. Dessutom kunde en utomstående inte alltid med ledning av anteckningarna bilda sig en uppfattning om på vilket sätt en klient varit farlig för sig själv eller för andra eller om åtgärden hade varit nödvändig av vårdmässiga skäl.

JO bad länsstyrelserna i Västra och Södra Finlands län inhämta utredningar och ge sina yttranden med anledning av ovan konstaterade bristfälliga praxis för registrering av tvångsåtgärder.

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. Laglighetskontrollen är viktig i synnerhet när det gäller övervakningen av sådan psykiatrisk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja.

Inom hälso- och sjukvården är det framför allt fråga om tillgodoseendet av den rätt till tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster som enligt 19 § 3 mom. i grundlagen hör till vars och ens grundläggande rättigheter.

Hälso- och sjukvårdsärendena hörde till de sakområden som under verksamhetsåret behandlades av JO *Riitta-Leena Paunio*. Som huvudföredragande inom detta sakområde fungerade äldre JO-sekreterare *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

4.10.1 LAGLIGHETSKONTROLL

De klagomål som riktade sig mot hälso- och sjukvården gällde bl.a. kommunernas skyldighet att ordna hälso- och sjukvårdsservice och fullföljandet av de förpliktelser som vårdgarantin medför, patientens rätt till god vård, patientens självbestämmanderätt och rätt till information, patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter. I likhet med åren innan gällde en del klagomål också behandlingen av ärenden vid de myndigheter och verksamhetsenheter som hör till hälso- och sjukvårdssektorn.

JO fick dessutom ta emot klagomål som gällde bedömningen av berusade personers hälsotillstånd och rätt till god vård. Med anledning av ett klagomål undersökte JO också förfarandet vid en hälsovårdscentrala jourmottagning när det gällde inskränkning av

självbestämmanderätten för en berusad patient som hade uppträtt störande.

Inom ramen för laglighetskontrollen 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).

JO avgjorde 374 klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn. Därutöver tog JO 7 ärenden till prövning på eget initiativ. Åtgärdsavgörandenas (gav en anmärkning, meddelade sin uppfattning eller gjorde en framställning) var 21 % av klagomålen i respektive ärendekategori.

I anslutning till Tehy rf:s stridsåtgärder antog riksdagen 16.11.2007 en lag om säkerställande av patientsäkerheten vid arbetskonflikt inom hälso- och sjukvården. Lagen trädde i kraft 17.11.2007. Enligt lagens ikraftträdandebestämmelse gäller lagen till och med den 31 mars 2008, men den får inte längre tillämpas när det hot om en arbetskonflikt som avses i 1 § upphört.

Denna lag kritiserades i flera klagomål som inkom till JO. Lagen ansågs bl.a. stå i strid med artikel 4 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, eftersom tvångsarbete och annat påtvingat arbete förbjuds i denna artikel. JO konstaterade i sina avgöranden med anledning av dessa klagomål att JO inte övervakar riksdagens lagstiftningsarbete. JO konstaterade också att det inte längre är möjligt att tillämpa lagen eftersom parterna i arbetskonflikten nådde avtal 19.11.2007.

Skyldigheten att ordna hälso- och sjukvårdsservice – fullföljdes vårdgarantin?

Fullföljandet av vårdgarantin granskades i flera avgöranden under verksamhetsåret. Nedan refereras ett ärende där en patient med åitstörningar fick vänta alltför länge på att få vård (3822/4/06* s. 193). Nedan refereras också ett avgörande som gäller Helsingfors stads försummelse av att ordna tandvård inom de

tidsfrister som föreskrivs i folkhälsolagen (713*, 767*, 785* och 1202/4/07* s. 194). Bland de övriga ärendena kan följande avgöranden nämnas.

Vid Jorvs sjukhus, som hör till Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS), iaktogs inte de förpliktelser som vårdgarantin medför enligt lagen om specialiserad sjukvård. Sjukhuset hade nämligen gett en glaukompatient en betalningsförbindelse och en remiss till vård inom den privata sektorn först ett år efter att patientens vårdbehov hade bedömts (3691/4/05).

Samkommunen för hälso- och sjukvården i Jämsäregionen hade å sin sida handlat i strid med de förpliktelser som vårdgarantin medför enligt folkhälsolagen då en patients knäoperation hade utförts först ca åtta månader efter bedömningen av vårdbehovet. Eftersom samkommunen inte kunde ge vård inom den föreskrivna maximitiden, borde samkommunen ha köpt vården av någon annan serviceproducent (1362/4/06*).

Vid Södra Karelens centralsjukhus hade bedömningen av vårdbehovet för en patient med ledförslitning i knäet räckt drygt fem månader. Trots att bedömningen av vårdbehovet hade räckt väldigt länge, kunde JO inte konstatera något lagstridigt förfarande i ärendet. Lagen om specialiserad sjukvård innehåller nämligen inga föreskrifter om hur länge bedömningen av vårdbehovet får räcka. Enligt uppgifter som förekommit i offentligheten planerar man att komplettera lagstiftningen genom att utöka lagen om specialiserad sjukvård med bestämmelser om en tidsfrist för det första poliklinikbesöket. Enligt JO skulle en sådan precisering av lagstiftningen och utvidgning av vårdgarantin ytterligare förbättra patientens rättigheter att få hälso- och sjukvårdstjänster inom en skälig tid. Preciseringsen av lagstiftningen skulle också accentuera det allmännas grundlagsenliga skyldighet att tillgodose medborgarnas rätt till tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster. JO delgav social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning (76/4/06*).

Kommunernas skyldighet att ordna lagstadgad hälso- och sjukvårdsservice granskades också i följande avgöranden.

Hälsovårdscentralen i St Michel hade handlat i strid med lagen om specialiserad sjukvård då man hade

uppmänat starrpatienter att vända sig till en privatläkares mottagning för bedömning av behovet av en operation, trots att det hör till den specialiserade sjukvårdens ansvarsområde att fastställa behovet av en starr-operation och att utföra operationen (521/4/05).

Ögonkliniken vid Pejas sjukhus som hör till HNS hade likaså handlat i strid med lagen om specialiserad sjukvård då vården och kontrollerna av glaukompatienter hade utesluts från de tjänster som erbjöds inom den specialiserade sjukvården. Vården ordnades i huvudsak vid privata ögonläkares mottagningar på patientens egen bekostnad. Till ansvarsområdet för den specialiserade sjukvården hör emellertid också vård och uppföljning av glaukompatienter (1613/4/05).

I Esbo hade stadens hemvårdsinstruktör enligt JO gjort en felbedömning då denne inte inom ramen för hem-sjukvården hade ordnat hjälp med katetrisering för en handikappad vars personliga assistent hade insjuknat (555/4/06).

Hälsovårdscentralen i Kervo hade å sin sida handlat i strid med folkhälsolagen då en läkare vid hälsovårdscentralen hade gett en patient ett recept för inköp av en hormonspiral, trots att det var fråga om vård som gavs av en läkare och som hälsovårdscentralen borde ha ombesörjt (1050/4/06*).

I ett annat fall fick ett barn talterapi först tre år efter att man vid barnets treårsgranskning hade ansett det motiverat att hänvisa barnet till en talterapeut för bedömning och behandling. Eftersom samkommunen för folkhälsoarbetet i Kankaanpää inte klarade av att ordna talterapi för barnet inom ramen för sin egen verksamhet, borde samkommunen tidigare än vad som var fallet ha ordnat talterapi för barnet genom att köpa tjänsterna av en annan serviceproducent (2515/4/05).

Åbo stads hälsovårdsväsende skulle inte ha haft rätt att vägra en patient sådan medicinsk rehabilitering som kommunen enligt lag är skyldig att tillhandahålla, i detta fall ett hjälpmedel, dvs. en peruk, enbart på den grunden att patienten hade fått en sådan året innan. Beslutet hade inte fattats på basis av en individuell medicinskt grundad behovsprövning (602 och 2916/4/05).

Studenternas hälsovårdsstiftelse hade inte rätt att genom ett ensidigt beslut utesluta studerande som bedrev fortsatta studier från rätten till sådan munhälsovård som hälsovårdsstiftelsen är skyldig att tillhandahålla (3760/4/05*).

I klagomålen aktualiserades fortsättningsvis också hälsovårdscentralernas skyldighet att utfärda olika läkarintyg. Under verksamhetsåret trädde en lag om ändring av folkhälsolagen (626/2007) i kraft. Enligt lagändringen ska kommunen se till att invånare i kommunen eller en patient på en hälsovårdscentral får ett intyg eller en utlåtande om sitt hälsotillstånd när ett sådant behövs enligt lag eller när det finns en nödvändig grund för det med tanke på invånarens eller patientens vård, utkomst och studier eller av någon annan jämförbar orsak.

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 aktualiserades ofta frågan om huruvida vården hade motsvarat lagens krav.

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot det sätt på vilket Helsingfors stads hemsjukvård och Helsingfors räddningsverk agerat i ett fall där hemsjukskötarna och räddningsenhetens manskap vid klagandens dödssjuka mors bädd högljutt hade diskuterat moderns vård och hälsotillstånd, utan att ta hänsyn till hennes känslor. På basis av utredningen framgick det att man inte hade visat hänsyn för patienten och hennes anhöriga i denna situation och att de inte hade bemötts korrekt. Detta berodde delvis på att det bland hemsjukskötarna och räddningsenhetens manskap rådde oklarhet om vem som ansvarade för vården i det aktuella fallet. Man hade uppenbarligen inte heller kunnat förhålla sig till patienten på ett sätt som respekterade den döende personens människovärde. Hemsjukvårdarna och akutvårdssituationerna ska i vårdsituationer kunna samarbeta och avtala om tillvägagångssätten på ett sådant sätt att patienten och dennes anhöriga beaktas och så att deras människovärde inte kränks. Bedömningen av en döende patients hälsotillstånd och diskussioner som

gäller patientens vård ska kunna skötas taktfullt, så att man inte ökar patientens lidande (1552/4/05*).

Vid Kuopio universitetssjukhus hade en ortopeds förfarande lett till en orimlig situation för en patient, då ortopeden vid kontrollen inför patientens planerade operation beslutade sig för att skjuta upp operationen på grund av patientens övervikt. Patienten hade redan stått i operationskö i över sju månader och hade inte tidigare uppmanats gå ner i vikt. Enligt en helhetsbedömning av situationen motsvarade vården inte patientlagens krav på god vård. Ortopeden borde också ha gett patienten en tid för ett kontrollbesök, för bedömning av hur läget hade förändrats. Åtminstone borde ortopeden ha gett patienten klara instruktioner om tillvägagångssättet ifall det uppstod problem med den eftersträlvade viktminskningen eller ifall patientens hälsotillstånd försämrades ytterligare (3013/4/05).

På grund av förfarandet vid Helsingfors stads socialverk och hälsovårdscentral hade bedömningen av en äldre persons vårdbehov räckt oskäligt länge. Samtidigt fördröjdes utredningen av orsakerna till den äldre personens minnesstörningar, fastställandet av diagnosen och påbörjandet av vården. Man hade inte heller ordnat en sådan vårdplats som motsvarade den äldre personens vårdbehov, trots att det vårdteam som vårdat personen hade bedömt att personen behövde en servicebostad. Den praxis som enligt överläkaren för hemsjukvården tillämpades då man fattade beslut om patienternas placering stod i strid med patientlagen. Enligt denna praxis krävdes det att praktiskt taget varje patient hade genomgått en neurologisk minnesundersökning och prövat på medicinering som förbättrar minnet innan man kunde fatta beslut om patientens placering. Detta var fallet också i sådana situationer där patienten redan var i uppenbart behov av hjälp. En så strikt praxis möjliggör inte hänsynstagande till patientens individuella vårdbehov på det sätt som patientlagen förutsätter (141/4/06*).

I ett annat fall skulle patientens rätt till god vård ha främjats av att man i samförstånd med patienten skulle ha utarbetat en sådan plan för undersökning, vård och medicinsk rehabilitering som avses i patientlagen. Patienten led av flera sjukdomar och hade i flera avseenden begränsad funktionsförmåga. Patienten ha-

de varit tvungen att anlita tjänster både inom primärvården och inom den specialiserade sjukvården (2326/4/05).

Sex patienter vid Aurora sjukhus i Helsingfors riktade kritik mot de bristfälliga möjligheterna till utomhusvistelse vid en av sjukhusets akutavdelningar. Enligt klagomålet fanns det på avdelningen många patienter som i praktiken inte gavs några möjligheter till utomhusvistelse. JO betonade att god vård och gott bemötande enligt patientlagen också innefattar möjligheter till utomhusvistelse för patienter som får psykiatrisk vård. Också patienter som ordinerats psykiatrisk sjukhusvård ska garanteras möjligheter till utomhusvistelse varje dag (1944/4/07).

I ett annat fall riktade klaganden kritik mot att det inte fanns tillräckligt med vårdplatser inom den vuxenpsykiatriska vården vid Päijät-Häme centralsjukhus och mot den ständiga överbeläggningen på de vuxenpsykiatriska akutvårdsavdelningarna. Beläggningsgraden på akutvårdsavdelningarna hade i likhet med åren innan varit hög, t.ex. i december 2006 var beläggningsgraden på den ena avdelningen i genomsnitt 135 % och på den andra avdelningen 127 %. I januari 2007 var den genomsnittliga beläggningsgraden på den ena avdelningen 130 % och i februari 132 %. På den andra avdelningen var beläggningsgraden i januari–februari 132 %.

När sjukhusets psykiatriska akutvårdsavdelningar är överbelagda äventyras den grundlagsenliga rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster och patientens rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet samt gott bemötande. Överbeläggningen försämrar vårdens kvalitet, och den oro överbeläggningen orsakar bland patienterna ökar behovet av att inskränka patienternas självbestämmanderätt och övriga grundläggande fri- och rättigheter. I detta fall var det således också fråga om respekten för det grundlagsenliga privatlivsskyddet inom den psykiatriska sjukhusvården (909/4/05*).

Såsom ovan konstaterats, undersökte JO också klagomål som gällde en berusad persons rätt till sådan god vård som personens hälsotillstånd krävde.

En läkare vid Joensuu hälsovårdscentral hade underlåtit att ge polisen anvisningar om hur en berusad per-

son som fått hjärnskakning skulle hållas under observation i polisens förvaringslokal. En sjukskötare vid hälsovårdscentralen hade å sin sida handlat i strid med god vårdpraxis då sjukskötaren inte hade låtit polisen diskutera med den läkare som polisen bad att få träffa i samband med att den berusade personen fördes tillbaka till polisens förvaringslokal (2573/2/04*).

Förfarandet inom Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt, som hade resulterat i att en berusad och självdestruktiv patients hälsotillstånd hade följts upp i polishäktet, motsvarade inte patientlagens krav på god hälso- och sjukvård och gott bemötande. För patientens del ledde detta förfarande också till ett sådant frihetsberövande som sannolikt inte annars skulle ha varit nödvändigt (632/4/06*).

Det konstaterades också att nödcentralernas och polisens anvisningar om bedömningen av de hälsomässiga riskerna för berusade personer var bristfälliga. Detta avgörande refereras nedan (529/4/06* s. 195).

Rätten till information och självbestämmanderätten

Liksom åren innan accentuerades också 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 ska fatta beslut om vården i samförstånd med patienten.

Nedan refereras ett avgörande som gäller inskränkning av självbestämmanderätten för en berusad patient som uppträdde störande vid hälsovårdscentralens jourmottagning (3285/4/04* s. 197).

Ett annat klagomål gällde en patient som hade sökt sig till tandvårdsmottagningen vid Helsingfors stads hälsovårdscentral. Patienten var i behov av grundning av sin protes, eftersom åttandet var svårt och smärtamt för patienten. Enligt hälsovårdscentralen hade patienten kommit till tandvårdsmottagningen bara för att få ett intyg för en implantatprotes till sin överkäke. Dessa motstridiga uppfattningar om orsaken till att patienten sökt vård gav redan i sig vid handen att vår-

den inte hade genomförts i samförstånd med patienten. Detta berodde på att hälsovårdscentralens tandläkare inte hade redogjort för de omständigheter som påverkade patientens vård på ett sådant sätt att patienten med säkerhet skulle ha förstått vad vården innebar (782/4/05).

Det är inte heller korrekt att en hälsovårdsmyndighet som fått en remiss angående en patient låter patienten vänta på bedömningen av vårdbehovet en obestämd tid. Vid Södra Karels centrala sjukhus hade man meddelat en patient att bedömningen av vårdbehovet hade inletts, dvs. att en läkare hade granskat remissen och bedömt hur brådskande behovet av vård var. I detta sammanhang skulle det emellertid ha varit korrekt att också informera patienten om när eventuella undersökningar för bedömning av vårdbehovet skulle genomföras och när patienten skulle få besöka en läkare. Ett sådant förfarande skulle ha tryggt den rätt till god vård och rätt till information som föreskrivs i patientlagen samt varit förenligt med den serviceprincip som myndigheterna ska iakta enligt förvaltningslagen (76/4/06*).

Under de senaste åren har JO också behandlat klagomål som gällt fall där man vid olika verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården har fattat beslut om att inte återuppliva en patient (nedan DNR-beslut). Enligt klagomålen betraktades både tolkningen av återupplivningsförbudet och praxis vid dess tillämpning som motstridig, oklar och svår att gestalta. Detta ansågs i synnerhet äventyra rättsskyddet för sådana patienter som är i en utsatt situation och deras anhöriga.

I sina avgöranden med anledning av dessa klagomål har JO fäst vikt vid betydelsen av patientens rätt till information, patientens självbestämmanderätt och tillbörliga patientjournalanteckningar. I det fall där en patient som har uppnått myndighetsåldern inte är förmögen att fatta beslut om sin vård tillämpas 6 § 2 och 3 mom. i patientlagen. Dessa bestämmelser har emellertid visat sig lämna rum för tolkning. JO har i sina avgöranden ansett att ett DNR-beslut är ett sådant viktigt vårdbeslut som avses i lagrummet och att patienten ska vårdas i samförstånd med hans eller hennes lagliga företrädare, en nära anhörig eller någon annan närstående till honom eller henne.

Enligt JO kunde det finnas skäl att precisera denna paragraf i patientlagen, i synnerhet när det gäller hur paragrafens 3 mom., som innehåller föreskrifter om samtycke av patientens lagliga företrädare, en nära anhörig eller någon annan närstående till patienten, ska tillämpas i samband med DNR-beslut. Den nuvarande lagstiftningen kan inte betraktas som tillbörlig med tanke på patienternas eller deras företrädares rättsskydd och inte heller med tanke på rättsskyddet för de yrkesutbildade personer som arbetar inom hälso- och sjukvården. JO delgav social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om behovet av att precisera paragrafen och bad ministeriet senast 31.12.2007 meddela vilka eventuella åtgärder uppfattningen föranlett (1794/2/07*).

Ministeriet meddelade att en regeringsproposition angående ändring av patientlagen för närvarande är under beredning. Målet med ändringen är bl.a. att stärka patientens självbestämmanderätt och förbättra hälso- och sjukvården. Man ska också granska huruvida de planerade ändringsförslagen kan tillämpas på beslutsfattandet om att inte återuppliva en patient. Avsikten är att propositionen om ändring av patientlagen ska överlämnas till riksdagen under år 2008.

Under verksamhetsåret anfördes också klagomål över inskränkningar av självbestämmanderätten och de övriga grundläggande fri- och rättigheterna för patienter som tagits in för psykiatrisk sjukhusvård.

En person som varit intagen på Niuvanniemi sjukhus för sinnesundersökning uppgav i sitt klagomål att telefonsamtalen på sjukhuset hade avlyssnats. Enligt sjukhuset avlyssnades inte samtalen, men en sjukskötare var närvarande då telefonsamtalen fördes. Den situation där en sjukskötare är närvarande vid telefonsamtal som förs av en person som tagits in för observation, psykiatrisk sjukhusvård eller sinnesundersökning vid ett psykiatriskt sjukhus innebär emellertid en begränsning av personens kontakter (3913/4/06*).

Vid Aurora sjukhus i Helsingfors hade övervakningen av en patient som tagits in för psykiatrisk sjukhusvård och som hölls fastspänd med spännbälte inte ordnats på det sätt som föreskrivs i mentalvårdslagen, dvs. så att vårdpersonalen oavbrutet skulle ha sett och hört

patienten. Genom mentalvårdslagens bestämmelser strävar man efter att garantera patientens säkerhet och därmed tillgodoseendet av de rättigheter som föreskrivs i 7 § i grundlagen då patienten blir föremål för sådana åtgärder som inskränker hans eller hennes självbestämmanderätt (1608/4/07).

Vid Niuvanniemi sjukhus hade en patient flyttats till en annan avdelning där patienten förbjöds använda sin egen tv och videobandspelare. Apparaterna togs i förvar och placerades i sjukhusets förvaringsutrymmen. Enligt avdelningens regler fick ingen av patienterna ha en egen tv eller videobandspelare på avdelningen. Sjukhuset hade handlat lagstridigt då man inte hade fattat ett särskilt beslut om omhändertagande av patientens egendom, dvs. patientens tv och videobandspelare (578/4/05*).

Patientjournalanteckningar och utlämnande av patientuppgifter

Frågor som gällde anteckningar i patientjournaler och utlämnande av patientuppgifter uppmärksammades fortsättningsvis i stor omfattning i klagomålen.

JO har redan under flera års tid upprepade gånger fäst vikt vid bristerna i de patientjournalanteckningar som görs vid olika verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården och av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Ur patientjournalerna saknas ofta helt och hållet anteckningar om vilken utredning patienten har getts angående de omständigheter som hör samman med hans eller hennes vård. Detsamma gäller grunderna för vårdbesluten. Ofta saknas t.ex. anteckningar om varför man har fattat ett DNR-beslut eller varför patientens medicinerings har ändrats. Likaså har patientjournalerna saknat anteckningar om konsultationer och överläggningar angående vården. Dessutom har det synnerligen ofta förekommit brister i anteckningarna om samtal som förts med patienten och dennes närstående t.ex. om en sådan eventuell situation där patienten inte längre är förmögen att fatta beslut om vården.

Syftet med patientjournalerna är att förbättra rådgivningen för patienten och stöda planeringen, genom-

förandet och uppföljningen av patientens vård. Med hjälp av patientjournalerna strävar man också efter att förbättra kontinuiteten inom vården samt förmedlingen av information om patientens hälsotillstånd och vård, både när patienten senare på nytt vårdas vid samma vårdenhet och när patienten överförs till en annan verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården. Tillräckliga, adekvata och felfria anteckningar förtydligar och stärker både patientens och personalens rättsskydd samt främjar uppkomsten av en förtroendefull vårdrelation.

Patientjournalerna är även viktiga med tanke på patientens rätt till information. På basis av patientjournalanteckningarna kan man också bedöma huruvida de yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som vårdat patienten har agerat klanderfritt inom sin yrkesutövning, samt huruvida en eventuell personskada som patienten orsakats av vården ska ersättas som en patientskada. Patientjournalanteckningarna är dessutom av betydelse vid forskningen, administrationen, planeringen och undervisningen inom hälso- och sjukvårdssektorn.

Enligt JO är bestämmelserna om patientjournalanteckningarna klara, entydiga och exakta. Genom att tillämpa dessa bestämmelser kan man följa upp att den grundlagsenliga rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tillgodoses.

Bristerna i patientjournalerna visade sig emellertid utgöra ett så stort problem att JO bad Rättsskyddscentralen för hälsovården åtgärda situationen. Rättsskyddscentralen för hälsovården kommer senast 31.3.2008 att meddela JO vilka åtgärder centralen vidtagit för att förbättra situationen (2828/2/07*).

Rättsskyddscentralen för hälsovården meddelade 15.2.2008 att man efter JO:s ställningstagande har utarbetat en åtgärdsplan med anledning av de brister som uppdagats i patientjournalerna. Denna plan innefattar de centrala åtgärder som rättsskyddscentralen har vidtagit eller har för avsikt att vidta för att förbättra patientjournalernas standard.

Rättsskyddscentralen för hälsovården har sänt ett styrningsbrev till hälsovårdscentralerna och sjukvårdsdistrikten, där verksamhetsenheterna bl.a. uppmanas se

till att patientjournalerna upprättas på det sätt som författningarna och patientsäkerheten kräver. Utöver övervakningen och utbildning angående utarbetandet av patientjournaler. Rättsskyddscentralen har även värdjat till de aktörer som svarar för utbildandet av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården och uppmanat dem att inom ramen för utbildningen utveckla och förbättra den undervisning som gäller utarbetandet och hanteringen av patientjournaler. Rättsskyddscentralen meddelade dessutom att man under år 2009 kommer att utreda vilka åtgärder som vidtagits på olika håll för att förbättra patientjournalernas standard.

I en del av de undersökta fallen innehöll patientjournalerna så bristfälliga anteckningar att det inte på basis av anteckningarna var möjligt att bedöma vilka undersökningar patienten genomgått, vilken vård patienten fått eller hur vården hade genomförts. I ett fall kunde den myndighet som övervakar hälso- och sjukvården inte ge JO de medicinska utlåtanden JO begärt, eftersom patientjournalanteckningarna i det aktuella fallet var bristfälliga. Därför kunde JO inte bedöma huruvida patienten hade fått sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som avses i patientlagen (101/4/05*, 995/4/05 och 26/4/06* s. 205).

I ett annat fall framgick det inte av patientjournalanteckningarna när anteckningarna hade gjorts. Tidpunkten för anteckningarna ger emellertid viktig information både i samband med patientens vård och t.ex. i sådana situationer där det senare finns orsak att utreda huruvida patienten har fått tillbörlig vård och granska frågor som gäller vårdpersonalens ansvar (3397/4/05).

En specialistläkare vid Helsingfors universitetscentral-sjukhus hade handlat lagstridigt då läkaren hade gjort patientjournalanteckningar om patientens poliklinikbesök först fem månader efter besöket (2730/4/05). I likhet med vad som gäller anteckningar om öppen vård ska uppgifter om ett telefonsamtal mellan en läkare och en patient omedelbart antecknas i patientjournalen, dock senast fyra dygn efter samtalet (2235/4/05).

Vid Esbo stads hälsovårdscentral tillämpade man vid utlämnandet av patientuppgifter en sådan praxis där uppgifter om patientens mentala hälsa och psykiska symtom inte lämnades ut till någon, inte ens till patienten själv. Detta förfarande var lagstridigt. Också en

patient som har mentala problem har rätt att granska de patientjournaluppgifter som gäller honom eller henne själv. Rätten att kontrollera uppgifterna kan förvägras endast i det fall där man på basis av en individuell bedömning av situationen kan anta att utlämnandet av uppgifterna kan medföra allvarlig fara för patientens hälsa eller vård (1783/4/05*).

I ett annat fall riktade klaganden kritik mot Päijät-Häme centralsjukhus för att sjukhuset inte hade tillställt klaganden patientjournalanteckningar över alla de sjukhusbesök som hade krävts för service och justering av klagandens hörapparat. Försäkringsbolaget hade betraktat klagandens hörselskada som en yrkessjukdom och betalat ersättning för den samt beviljat resekostnadsersättning för de sjukhusbesök som hade antecknats i patientjournalen. Centralsjukhusets praxis, som innebar att alla besök inte antecknades i patientjournalen, stred mot bestämmelserna om patientjournaler (1694/4/06*).

Långa behandlingstider

Under verksamhetsåret konstaterades det att behandlingstiderna för klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn i flera fall var oskäligt långa. Detta var fallet t.ex. vid Länsstyrelsen i Västra Finlands län, där behandlingen av klagomål räckte nästan 20 månader. JO delgav länsstyrelsen, inrikesministeriet (IM) samt social- och hälsovårdsministeriet sitt beslut angående detta för kännedom. Enligt beslutet hade JO för avsikt att följa upp åtgärderna för försnabbande av klagomåls- och rättsskyddsärendenas behandling och ge akt på resultaten av åtgärderna (3290/4/06).

Vid Rättsskyddscentralen för hälsovården hade behandlingen av en ansökan om registrering av beteckningen psykoterapeut räckt sammanlagt två år. Vid registreringen av yrkesbeteckningen borde man ha beaktat att ett dröjsmål vid ärendets behandling kunde försvåra tillgodoseendet av den rätt till arbete som sökanden garanteras i 18 § i grundlagen (2023, 3488 och 3679/4/05).

Vid Patientförsäkringscentralen hade behandlingen av ett ärende som gällde ersättning för klagandens

inkomstbortfall räckt oskäligt länge, då behandlingstiden i sin helhet omfattade ca två år och nio månader. På grund av detta hade klaganden drabbats av oskäliga skattepåföljder, då denne på en gång fick retroaktiv ersättning för inkomstbortfall för flera års tid (3281/4/05*).

Vid Helsingfors universitets rättsmedicinska institution hade upprättandet av ett obduktionsprotokoll och en dödsattest räckt över fyra månader från obduktionen, vilket inte motsvarade kravet på tillbörlig och snabb behandling (3170/4/06). I ett annat fall hade utredningen av dödsorsaken fördröjt vid institutionen. Detta berodde på att utförandet av svamptoxinanalyser hade räckt nästan nio månader. Den tilläggsinformation som behövdes vid analyserna hade skaffats först fem månader efter att provet hade kommit in till institutionen, eftersom det först var oklart huruvida analyserna över huvud taget skulle utföras (3192/4/05*).

Inom Mellersta Finlands sjukvårdsdistrikt hade besvarandet av en anmärkning tagit nästan ett år i anspråk. En så lång behandlingstid kan inte betraktas som skälig. Det är viktigt att anmärkningar som framställts av patienter besvaras snabbt. Då blir anmärkningsförfarandet ett enkelt, snabbt och flexibelt sätt för patienterna att påtala upplevda missförhållanden. En skälig tid för besvarandet av en anmärkning är i regel ca en månad, eller två månader ifall ärendet är mycket invecklat och kräver ytterligare utredningar (502/4/06*).

När det gäller personer som tagits in för psykiatrisk sjukhusvård måste man med tanke på tryggheten av dessa personers grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter kräva att de ska kunna föra frihetsberövandet till en domstol för prövning. Denna domstolskontroll ska i alla rättsinstanser ske i bråds-kande ordning (1934/4/05*).

Skyldigheten att ge råd och handledning

Liksom åren innan behandlade JO också under verksamhetsåret klagomål som gällde hälso- och sjukvårdsmyndigheternas rådgivnings- och handlednings-skyldighet.

Vid Esbo stads hälsovårdscentral hade klagandens egen läkare vägrat ge klaganden kopior ur dennes patientjournal. Klaganden hade inte heller fått något skriftligt intyg över att rätten till insyn hade förvägrats. Läkaren hade gjort en anteckning om saken i patientjournalen och enligt läkarens åsikt hade den kopia av patientjournalanteckningen som läkaren gett till patienten ersatt den skriftliga utredning patienten eventuellt önskat om varför alla patientjournaluppgifter inte kunde lämnas ut. Detta förfarande överensstämmer inte med personuppgiftslagens syfte.

Den rådgivningsskyldighet som förvaltningslagen föreskriver för myndigheterna kräver att ett sådant intyg om vägran som ska ges då begäran avslås också ska innehålla ett omnämnande av den registrerades rätt att utan tidsbegränsning föra ärendet till dataombudsmannen för prövning.

Den som behöver uppgifter ur en patientjournal kan beroende på omständigheterna i sammanhanget begära uppgifterna på olika juridiska grunder, antingen med stöd av den registrerades kontrollrätt, i egenskap av part i ärendet eller enbart på basis av att myndigheten förfogar över uppgifter som gäller honom eller henne. Den rådgivningsskyldighet myndigheterna åläggs i förvaltningslagen innebär att registerföraren vid behov ska ge den som begär uppgifter råd och handledning, bl.a. genom att informera om skillnader och likheterna mellan de ovan nämnda grunderna för utlämnande av uppgifter. Bestämmelserna om förfarandet och ändringssökandet skiljer sig nämligen från varandra t.ex. när det gäller avslag av den rätt till insyn som avses i personuppgiftslagen och den rätt till information som avses i offentlighetslagen (1783/4/05*).

Överläkaren vid Tammerfors stads social- och hälsovårdsväsande hade handlat i strid med offentlighetslagen och förvaltningslagen då läkaren inte hade anvisat klaganden att specificera sin begäran om logguppgifter angående sina journalhandlingar, så att begäran kunde ha behandlats i enlighet med offentlighetslagen. Överläkaren borde vid behov också ha gett klaganden anvisningar om på vilket sätt klaganden kunde ha fått sin uppgiftsbegäran avgjord genom ett skriftligt myndighetsbeslut (1433/4/05*).

I ett annat fall riktade klaganden kritik mot Helsingfors stads hälsovårdscentral på grund av att klaganden inte hade fått behövliga sjukvårdsartiklar för skötseln av sitt sår, utan hade blivit tvungen att ty sig till utkomststöd för att skaffa produkterna. Det finns emellertid inga uttryckliga bestämmelser om utdelning av sjukvårdsartiklar och sjukvårdstillbehör. Även om det inte enligt folkhälsolagen hör till kommunens skyldigheter att tillhandahålla sjukvårdsartiklar och sjukvårdstillbehör, har kommunerna delat ut sådana till vissa patienter inom den öppna vården.

JO konstaterade att hälsovårdscentralen inte i klagandens fall hade handlat lagstridigt eller i strid med stadens egen stående anvisning när det gällde utdelningen av sjukvårdsartiklar. Däremot var det möjligt att klaganden inte hade fått tillräcklig handledning om vilka sjukvårdsartiklar som hörde till dem som delades ut. Enligt den serviceprincip och rådgivningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen ska patienterna ges handledning i en sådan situation där behovet av egenvårdsartiklar överskrider den maximimängd som nämns i anvisningarna (315/4/05*).

JO ansåg att det över lag är problematiskt att det inte finns någon lagstiftning om utdelningen av sjukvårdsartiklar och sjukvårdstillbehör vid hälsovårdscentralerna. Den nuvarande praxisen grundar sig på frivillighet från kommunernas sida, vilket innebär att sådana patienter inom den öppna vården som är i behov av sjukvårdsartiklar och sjukvårdstillbehör kan försättas i en ojämlig ställning på basis av sin boningsort. Genom en rekommendation som har utfärdats av social- och hälsovårdsministeriet har man strävat efter att säkerställa och förenhetliga utdelningen av sjukvårdsartiklar i olika kommuner. Denna rekommendation är emellertid inte bindande för kommunerna, utan kommunerna kan avvika från den om de så önskar. JO tog denna fråga till prövning på eget initiativ (1860/2/07). Ärendet är ännu under behandling.

I ett annat klagomål riktades kritik mot hälsovårdscentralen i Haukipudas på grund av att klaganden inte på begäran hade fått ta del av sina patientuppgifter. Vid hälsovårdscentralen hade man inte vägrat lämna ut uppgifterna, men ansett att det överensstämde med patientens bästa att denne skulle ta del av patientjour-

nalen vid sin egen läkares mottagning. Hälsovårdscentralen hade inte handlat i strid med personuppgiftslagen. Ett sätt att försäkra sig om att patienten förstår uppgifterna är nämligen att låta patienten ta del av patientjournalen vid sin egen läkares mottagning. Enligt principen om god förvaltning kunde hälsovårdscentralen emellertid i detta sammanhang ha informerat patienten om detta och meddelat patienten att denne också hade rätt att få uppgifterna i skriftlig form (3136/4/05).

Nedan refereras ett avgörande som gäller information om klientavgifter (3418/4/05* s. 197).

Tystnadsplikten

Under verksamhetsåret anfördes också klagomål som gällde skyldigheten att hemlighålla uppgifter om en persons hälsotillstånd.

I ett fall hade klaganden som arbetade vid en hälsovårdscentral beviljats sjukledighet och informerat sin chef om orsaken till sjukledigheten. Senare fick klaganden veta att flera andra personer på arbetsplatsen också kände till orsaken till sjukfrånvaron. Klagandens chef hade handlat lagstridigt då chefen hade yppat orsaken till klagandens sjukfrånvaro för en arbetskamrat, i strid med bestämmelserna i lagen om integritetsskydd i arbetslivet (2990/4/05).

Ett annat klagomål gällde en förening som med stöd av ett avtal om köptjänster tillhandahöll kris- och jourtjänster för social- och hälsovårdsväsendet i Jyväskylä. En av föreningens anställda hade brutit mot tystnadsplikten då denne hade yppat att klaganden hade besökt föreningens verksamhetsställe. En bekant till klaganden hade ställt frågor om klagandens besök och sade sig ha hört om saken av klaganden själv. Den anställde hade svarat: "Jag känner till fallet, men jag får inte tala om det." Uppgiften om att klaganden hade besökt föreningens verksamhetsställe utgjorde emellertid i sig en sådan hemlighet som enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården inte får yppas för utomstående (1955/4/05*).

Jäv

Vid bedömningen av vilken betydelse en tjänstemans aktieinnehav har ur jävsperspektiv när det gäller tjänstemannens deltagande i behandlingen av ett upphandlingsärendet, är förutom aktieinnehavets omfattning också karaktären av bolagets verksamhet av betydelse. En läkare vid Birkalands sjukvårdsdistrikt hade i egenkap av initiativtagare och sakkunnig deltagit i beredningen av ett ärende som gällde köptjänster inom hälso- och sjukvårdssektorn. Läkaren ägde 1,67 % av aktierna i den enda läkarcentralen som gav ett anbud i anslutning till upphandlingsförfarandet.

JO ansåg att innehav av aktier i ett företag som tillhandahåller hälso- och sjukvårdstjänster lättare är ägnat att äventyra förtroendet för en läkares objektivitet i en upphandlingssituation än annat aktieinnehav som är vanligare i samhället. För att inte äventyra det allmänna förtroendet för myndighetsverksamhetens objektivitet skulle det ha funnits anledning för läkaren att jäva sig vid beredningen av upphandlingsärendet (3261/4/05*).

Enligt JO:s uppfattning innebär det faktum att en läkare vid ett psykiatriskt sjukhus har tagit in en patient för observation inte enligt lagen att läkaren är jävig att ge ett utlåtande över observationen. Ett sådant utlåtande kan däremot inte ges av samma läkare som har upprättat observationsremissen. Eftersom det innebär en grov kränkning av patientens personliga frihet och integritet att han eller hon tas in på ett psykiatriskt sjukhus för observation eller för psykiatrisk sjukhusvård mot sin vilja, ska man dock enligt JO vid de verksamhetsenheter som ger psykiatrisk sjukhusvård sträva efter att det är skilda läkare som tar in patienten för observation och som ger ett utlåtande över observationen. Detta gäller i synnerhet den situation där en patient som sökt vård av fri vilja tas in för vård oberoende av sin vilja. I denna situation kan beslutsfattandet angående vården bestå av bara två faser, vilket innebär att endast två läkare var för sig gör en bedömning av patientens vårdbehov (996/4/05).

4.10.2 INSPEKTIONER

I samband med sina inspektioner vid sådana verksamhetsenheter som ger psykiatrisk sjukhusvård 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.

Vid sina inspektioner betonade JO vikten av att de förpliktelser som vårdgarantin medför iakttas. JO underströk också 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 undersökningar och vård inom den lagstadgade tidsfristen. 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 ska finnas tillräckligt detaljerade skriftliga anvisningar om hur de begränsningar av självbestämmanderätten som avses i 4 a kap. i mentalvårdslagen ska verkställas. Hon poängterade också att reglerna för de olika avdelningarna vid psykiatriska sjukhus ska vara lagenliga. Dessutom uppmärksammade hon sjukhusen på att de lagstadgade förutsättningarna för isolering och fastspänning av patienter avviker från varandra.

Under verksamhetsåret inspekterade JO resultatområdet för psykiatri inom samkommunen för Mellersta Österbottens sjukvårdsdistrikt och Niuvanniemi sjukhus.

Inom Mellersta Österbottens sjukvårdsdistrikt hade man inom resultatområdet för psykiatri utfärdat särskilda anvisningar om fastspänning och isolering av patienter. Med hjälp av sådana särskilda anvisningar kan man enligt JO på ett tillbörligt sätt poängtera att de juridiska förutsättningarna för isolering och fastspänning avviker från varandra. JO konstaterade dock att det i vissa avseenden fanns behov av preciserin-

gar i anvisningarna. Hon ansåg också att det var en brist att det inte fanns några anvisningar om de övriga begränsningarna av patienternas grundläggande fri- och rättigheter (begränsning av rörelsefriheten, omhändertagande av patientens egendom, granskning av patientens egendom och försändelser, kroppsbesiktning och kroppsvisitation samt begränsning av patientens kontakter). Enligt lagen är avsikten att det ska finnas anvisningar om alla begränsningar. JO ansåg också att det var problematiskt att den vuxenpsykiatriska akutavdelningen tidvis var överbelagd.

JO bad sjukvårdsdistriktets resultatområde för psykiatri senast 31.1.2008 meddela vilka åtgärder dessa iakttagelser hade föranlett. JO sände en kopia av inspektionsprotokollet till länsläkaren vid Länsstyrelsen i Västra Finlands län för kännedom.

Resultatområdet för psykiatri tillställde 7.11.2007 JO de förnyade anvisningarna om fastspänning och isolering för kännedom och meddelade att man också hade för avsikt att utarbeta anvisningar om de övriga begränsningarna av patienternas grundläggande fri- och rättigheter. Man uppgav också att en plan för förebyggande av överbeläggning höll på att utarbetas för sjukvårdsdistriktets ledningsgrupp. Enligt planen har man för avsikt att formalisera den praxis som innebär att en reservavdelning vid Seinäjoki sjukhus används vid eventuella överbeläggningssituationer.

Vid Niuvanniemi sjukhus hade man i en förteckning som hörde samman med sjukhusets anvisningar felaktigt antecknat samma förutsättningar för isolering och fastspänning. I anvisningarna nämndes inte heller förutsättningarna för omhändertagande av egendom eller vilken slags egendom som avsågs i bestämmelserna. Sjukhuset uppgav att dessa punkter i anvisningarna skulle korrigeras.

I samband med inspektionen framgick det att sjukhuset i huvudsak använde isolering istället för fastspänning. En patient kunde hållas isolerad eller fastspänd påfallande långa tider. En sådan patient tillbringade dock en del av dagen på avdelningen då patientens hälsotillstånd tillät det.

Vid sjukhuset ansåg man att det är viktigt att patienten har en intressebevakare som kan ta emot anmälningar om isolering och fastspänning av patienten. Patienter förstår inte nödvändigtvis själv betydelsen av de anmälningar eller beslut som gäller honom eller henne. En intressebevakare som har utsetts för att sköta patientens ekonomiska angelägenheter tar inte alltid emot sådana anmälningar. Efter reformen av mentalvårdslagen kartlade sjukhuset behovet av intressebevakare och underrättade magistraten om tiotals patienter som var i behov av en sådan. En intressebevakare utsågs emellertid endast för en del av dem.

Med anledning av det som uppdagades i samband med inspektionen beslutade JO ännu särskilt utreda de problem som hörde samman med de fall där patienter länge hållits isolerade eller fastspända samt förordnandet av intressebevakare. Beträffande de specificeringar och ställningstaganden sjukhuset begärt i frågor som gällde omhändertagande av egendom (narkotika, eggvapen) och inskränkning av patientens självbestämmanderätt (rörelsefrihet, rökning, hetsätning) ansåg JO att det var ändamålsenligare att sjukhuset vände sig till Länsstyrelsen i Östra Finlands län. I detta syfte sände JO en kopia av inspektionsprotokollet till Länsstyrelsen i Östra Finlands län.

Under verksamhetsåret besökte dessutom kansliets föredraganden Länsstyrelsen i Östra Finlands län, närmare bestämt social- och hälsovårdsavdelningen vid länsstyrelsens regionala serviceenhet i Kuopio.

4.10.3 AVGÖRANDEN

Väntetiderna till HNS:s åtstörningspoliklinik var lagstridigt långa

JO ansåg att HNS hade handlat lagstridigt och försummat sina lagstadgade förpliktelser då HNS inte inom sex månader hade ordnat vård för en åtstörningspatient. Sex månader är enligt lagen om specialiserad sjukvård den maximitid som en patient ska behöva vänta på vård som konstaterats vara nödvändig. Trots att man insåg att HNS själv inte för tillfället kunde er-

bjuda vård inom sex månader, hade man inte utan dröjsmål gett patienten möjlighet att inom den nämnda tiden få vård av någon annan serviceproducent.

Den person som klagat hos JO hade fått beskedet att väntetiden till ätstörningspolikliniken var 10 månader. Varken ett påskyndande från Pejas sjukhus eller patientens brev till överläkaren vid Lappvikens sjukhus hade haft någon effekt på väntetiden till ätstörningspolikliniken vid Lappvikens sjukhus. Patienten hade inte fått något skriftligt svar på sitt brev men per telefon upplysts om att personalresurserna var otillräckliga. Patienten hade varit tvungen att vänta ca ett år på att få vård.

JO underströk att vårdgarantin måste fullföljas också inom psykiatri. Enligt de uppgifter JO fått har kötiderna till ätstörningspolikliniken blivit allt längre och kan i dagens läge uppgå till två år. Antalet ätstörningspatienter har också ökat. Enligt sjukhusens arbetsfördelning är det HNS:s ätstörningspoliklinik som svarar för vården av ätstörningspatienterna i huvudstadsregionen.

Sektorchefen för psykiatri vid HNS uppgav att bristen på personalresurser var huvudorsaken till de allt längre kötiderna. Den psykiatriska resultatenheten hade de tre senaste åren gjort framställningar om tilläggsresurser för ätstörningspolikliniken, så att patienterna ska få vård inom den tidsfrist som vårdgarantin förutsätter. Med hänvisning till kommunernas svåra ekonomiska situation har emellertid inga tilläggsresurser beviljats.

JO gav HNS en anmärkning för dess lagstridiga förfarande och bad HNS:s styrelse senast 31.12.2007 meddela vilka åtgärder den vidtagit för att i enlighet med lagens krav förkorta väntetiderna vid ätstörningspolikliniken.

JO konstaterade också att ätstörningspolikliniken hade handlat i strid med god förvaltning då den inte hade gett ett skriftligt svar på patientens brev.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 11.9.2007, dnr 3822/4/06*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

HNS meddelade 21.12.2007 att man tillfälligt behöver utomstående arbetskraft för att snabbt kunna åtgärda kösituationen. Med stöd av ett avtal som ingåtts med

MedOne har ätstörningspolikliniken sedan mitten av oktober tre dagar per vecka fått bistånd av en specialläkare i psykiatri och en dag per vecka av en läkare som håller på att specialisera sig inom psykiatri. Kön till ätstörningspolikliniken har förkortats. Situationen kan också förbättras med hjälp av sådant mertidsarbete som avses i läkarnas tjänstekollektivavtal, om det finns läkare som är beredda att utföra mertidsarbete. På lång sikt finns det ett behov av att permanent utöka läkararbetskraften vid ätstörningspolikliniken och även av att förstärka sjukskötarsurserna. Dessutom har vårdprocessens effektivitet förbättrats bl.a. med hjälp av standardiserade undersöknings- och vårdpaket samt med hjälp av sjukskötarmottagningen. Genom de åtgärder som redan har vidtagits kommer man att kunna förkorta kön märkbart under år 2008. Den situation som bestämmelserna om vårdgaranti kräver kommer emellertid att nås först flera månader efter att tilläggspersonalen inledde sitt arbete.

Vårdgarantin fullföljdes inte vid Helsingfors stads tandvårdsmottagning

JO kritiserade omigen Helsingfors stad för att staden inte hade ordnat tandvård inom den maximitid som föreskrivs i folkhälsolagen. Trots att man vid staden var medveten om att man inte kunde ordna tandvård inom den föreskrivna tiden, hade staden ändå inte utan dröjsmål skaffat vård för patienterna hos andra serviceproducenter inom den föreskrivna maximala väntetiden, vilket folkhälsolagen förpliktar till. Helsingfors stad hade enligt JO handlat lagstridigt och försummat sina lagstadgade skyldigheter i fråga om tandvården.

JO undersökte fyra klagomål som gällde de oskäligt långa väntetiderna till icke-brådsakande tandvård. Vid tandvårdsmottagningen i Jakobacka stod en patient i värdkö ännu ett år efter att man vid den inledande undersökningen hade konstaterat att patienten hade hål i sina tänder. Vid tandvårdsmottagningen i Malm hade man först uppgett för en patient att denne kunde få en tid för att få sina hål lappade inom ett år. Efter att ett år gått fick patienten emellertid ett meddelande från tidsbeställningen om att väntetiden ännu var mellan två

och fyra månader. En annan patient hade stått i vårdkö vid Malms tandvårdsmottagning i nästan ett år då patienten anförde klagomål över dröjsmålet hos JO. Vid tandvårdsmottagningen i Stensböle hade en patient varit tvungen att vänta på vård i 18 månader. Klaganden hade begärt att få vård i form av köptjänster, men hade förvägrats detta, med motiveringen att klaganden endast behövde besöka en munhygienist.

Med anledning av dessa fyra klagomål gav JO Helsingfors stads hälsovårdscentral en anmärkning. Efter att klagandenas vårdbehov hade bedömts, borde man enligt JO inom en skälig tid ha ordnat behövlig tandvård för dem. En skälig tid är enligt folkhälsolagen tre månader från det att vårdbehovet bedömdes. Vården kan enligt lagen skjutas upp med ytterligare tre månader, om uppskovet inte äventyrar patientens hälsotillstånd.

Med anledning av klagomålen bad JO Helsingfors hälsovårdscentral ge en förklaring till varför man inte hade skaffat vård för patienterna hos någon annan serviceproducent trots att man kände till att hälsovårdscentralen inte kunde erbjuda vård inom de föreskrivna maximitiderna. Någon sådan utredning fick JO inte. Där emot uppgav hälsovårdscentralen att situationen inom tandvården inte hade förbättrats utan tvärtom försämrats, trots att den kommunala tandvården hade fått ökade resurser. Under perioden juli–september 2007 stod 9 000–10 000 patienter i vårdkö. Av dessa hade 7 000–9 000 väntat på icke-brådsakande tandvård i över sex månader.

Efterfrågan på kommunala munhälsovårdstjänster verkar enligt hälsovårdscentralen hela tiden öka, samtidigt som anlitandet av privata tandvårdstjänster minskar. Hälsovårdscentralen underströk också att den arbetskraftssituation som råder inom tandvården på riksplånet är sådan att det inte finns tandläkare att tillgå även om hälsovårdscentralen skulle vilja anställa eller hyra tilläggsarbetskraft eller utöka användningen av köptjänster.

Eftersom hälsovårdscentralen inte klarade av att ge vård inom de föreskrivna maximitiderna, borde man enligt JO ha ordnat tandvården i samarbete med en annan kommun eller samkommun eller ha skaffat vård i form av köptjänster hos andra serviceproducenter.

Enligt de uppgifter JO fick från Helsingfors stads hälsovårdscentral i januari 2008 klarar hälsovårdscentralen för närvarande av att ordna munhälsovårdstjänster för stadens invånare i enlighet med de förpliktelser som vårdgarantin medför.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 24.9.2007, dnr 713*, 767* och 785/4/07* samt 21.10.2007, dnr 1202/4/07*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Nödcentralernas och polisens anvisningar måste preciseras

JO ansåg det vara en allvarlig brist att hälsovårdsmyndigheterna inte har utfärdat anvisningar för nödcentralerna om hur de ska bedöma berusade personers vårdbehov. Det behövs anvisningar om saken eftersom nödcentralernas jourhavande inte förutsätts ha hälso- eller sjukvårdsutbildning. Nödcentralerna har en nyckelställning i början av vårdkedjan. Den riskbedömning som görs av jourhavande som tar emot nödmeddelanden har en avgörande betydelse för hur brådsakande och av vilken art uppdragen anses vara. JO ansåg det också vara en brist att polisen inte har fått anvisningar med tanke på situationer där en berusad person eventuellt samtidigt lider av en allvarlig sjukdom som kräver vård.

Avsaknaden av anvisningar uppdagades i samband med prövningen av ett klagomål som riktade sig mot jourhavande vid nödcentralen i Birkaland och polisen i Tammerfors härad. En praktikant vid en återvinningscentral hade fallit över några cyklar och var illamående, blek och svag då en anställd påträffade praktikanterna. Den anställda ringde nödcentralen för att beställa ambulans. Då nödcentralen fick veta att praktikanterna var berusade sände den en polispatrull till platsen. Praktikanten gav sakliga och logiska svar på polisens frågor men hade svårt att få fram orden. Utandningsprovet visade en berusning på två promille.

Polisen ville föra praktikanterna till en tillnyktringscell men denne skulle snart bli avhämtad av sin bror och bad därför att få slippa detta. Polismännen gick med på praktikantens begäran att slippa bli förd till tillnykt-

ringscellen, men de tillade att följande telefonsamtal till nödcentralen automatiskt skulle leda till att praktikanten fördes till polisstationen.

När brodern anlände var praktikanten fortfarande svag, kunde inte stå på egna ben och hade förlorat känslan i vänstra handen. Man ringde på nytt till nödcentralen som nu sände en ambulans till platsen. På sjukhuset förlorade praktikanten medvetandet och avled ett och ett halvt dygn senare i hjärnblödning.

JO konstaterade i sitt avgörande att nödcentralen redan efter det första nödsamtalet borde ha sänt en ambulans till platsen. Det förefaller som om nödcentralen inte hade fäst avseende vid det faktum att praktikanten hade fallit bland lagrets cyklar och inte kunde resa sig upp utan hjälp. I fallet hade praktikanten kunnat ådra sig allvarliga skador, t.ex. skullskador som inte syntes utanpå. Vid riskbedömningen hade nödcentralen enligt JO först och främst fäst avseende vid praktikantens berusningstillstånd, som framgick under det första nödsamtalet. Först under det andra samtalet hade nödcentralens jourhavande ställt frågor om eventuella förlamningssymtom.

JO ansåg att hälsovårdsmyndigheterna bör ge nödcentralerna anvisningar om bedömning av berusade personers behov av vård. Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) har utfärdat en anvisning om akutvård för berusade personer. Den gäller emellertid endast fall där den berusade själv har uppsökt eller blivit hämtad till en vårdenhet. Enligt anvisningen får den omständigheten att en person är berusad inte utgöra hinder för bedömning av behovet av akutvård och inte heller för att tillhandahålla vård och annan service. Denna princip ska enligt JO gälla också vid nödcentralernas bedömning av berusade personers vårdbehov.

JO ansåg inte att polismännen vid Tammerfors härads polisinskrifning hade handlat lagstridigt i detta fall. Hon framhöll dock att IM:s anvisning om behandling av berusade måste preciseras när det gäller bedömning av eventuella sjukdomstillstånd. JO påpekade att en persons sjukdomssymtom kan påminna om ett berusningstillstånd. Dessutom kan en person som är berusad också ha en allvarlig sjukdom som även tyngs hans eller hennes hälsa. Den berusade ska i så

fall inte placeras i en tillnyktringscell utan föras till en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården.

JO bad SHM samt IM senast 31.3.2008 meddela vilka åtgärder ministerierna har vidtagit för att avhjälpa bristerna i anvisningarna.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 10.12.2007, dnr 529/4/06*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Social- och hälsovårdsministeriet meddelade att SHM som bäst håller på att starta en utredning angående de behövliga inskränkningarna av självbestämmanderätten och sanktionerna samt de vårdåtgärder som utförs mot patientens vilja inom social- och hälsovården. Denna utredning samt de författningsförslag och övriga åtgärder som planeras på basis av utredningen är nödvändiga för att man ska kunna lösa de problem som hör samman med den rådande situationen. Problemen gäller förutom berusade personer också bl.a. utvecklingsstörda och patienter som på grund av en yttre skada eller en somatisk sjukdom är oförmögna till samarbete.

Utredningen är också utmanande, eftersom man för varje inskränkning ska göra en avvägning mellan självbestämmanderätten och rätten till behovenlig vård. Samtidigt kommer man också att granska den fråga JO aktualiserat om bedömningen av hälsoriskerna för berusade personer utanför vårdenheterna. SHM konstaterar att man också utanför de verksamhetsenheter som hör till hälso- och sjukvården tills vidare kan tillämpa social- och hälsovårdsministeriets anvisning 2006:25 vid bedömningen av vårdbehovet och vården.

Inrikesministeriet meddelade att man vid IM håller på att utarbeta en statsrådsförfordning om behandlingen av personer i förvar hos polisen. Avsikten är att förfordningen ska utfärdas ännu under våren 2008. I detta sammanhang har man också utarbetat anvisningar om behandlingen av anhållna och berusade personer. I anvisningarna preciseras bedömningen av sjukdomstillståndet hos berusade personer, i enlighet med JO:s framställning.

Åbo stads hälsovårdscentral isolerade en berusad patient som uppträtt störande

JO gav Åbo stads hälsovårdsväsende en anmärkning för att en berusad patient som uppträtt störande på hälsovårdscentralens jourmottagning hade isolerats i poliklinikens isoleringscell och för att patientens egendom hade omhändertagits. Patienten hade hämtats till jourmottagningen efter att ha fallit i sitt hem och bl.a. skadat sitt huvud.

JO framhöll att isolering av en person och omhändertagande av egendom inte får ske utan stöd i lag. Enligt gällande lag är det inte möjligt att begränsa en persons självbestämmanderätt om denne av egen fri vilja har uppsökt en hälsovårdscentral för att få vård. Även om patienten i det aktuella fallet var berusad och uppträdde störande, hade vårdpersonalen inte rätt att låsa in patienten så att denne inte kunde lämna rummet. Inom hälso- och sjukvården får en patient isoleras mot sin vilja och patientens egendom omhändertas endast om patienten i enlighet med mentalvårdslagen har tagits in för observation eller vård oberoende av sin vilja, och även då endast om det är nödvändigt för vården av patienten eller för patientens egen eller någon annans säkerhet.

JO konstaterade att sjukskötarna hade handlat lagstridigt då de hade isolerat patienten och omhändertagit dennes egendom. Sjukskötarna hade emellertid följt de anvisningar som utfärdats av Åbo stads hälsovårdsväsende och som var gällande vid den aktuella tidpunkten. JO ansåg att det inte rimligen kan förutsättas att sjukskötarna borde ha ifrågasatt de gällande anvisningarnas lagenlighet.

JO ansåg att Åbo stads hälsovårdsväsende ansvarade för de lagstridiga anvisningarna och följaktligen också för de lagstridiga åtgärderna. Hon bad hälsovårdsväsendet senast 28.9.2007 meddela vilka ändringar som gjorts i anvisningarna, till den del som de utan stöd i lag tillät begränsningar av patienternas självbestämmanderätt samt användning av tvång.

Åbo stads hälsovårdsväsende tillställde 24.9.2007 JO sina förnyade anvisningar om vården av oroliga patienter vid Åbo hälsovårdscentralens jourmottagning. Hälsovårdsväsendet konstaterade att man vid beredningen av de nya anvisningarna hade beaktat social- och hälsovårdsministeriets anvisning om akutvård för berusade personer.

Det framgick i samband med prövningen av klagomålet att det ofta förekommer situationer där oroliga eller våldsamma patienter uppträder störande och där hälsovårdscentralens personal vidtar åtgärder som saknar laglig grund. JO beslöt undersöka saken på eget initiativ. JO bad social- och hälsovårdsministeriet ge ett utlåtande om huruvida man vid verksamhetsenheter som ger somatisk vård tillämpar sådana förfaranden som kränker patientens självbestämmanderätt och som saknar laglig grund. Hon bad också ministeriet ta ställning till om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården har getts tillräckliga metoder att ingripa i oroliga eller våldsamma patienters beteende. Hon bad vidare ministeriet redogöra för sin uppfattning om huruvida det finns behov av att utöka lagen med föreskrifter om förutsättningarna för att man ska få ingripa i patientens självbestämmanderätt i samband med somatisk vård (1073/2/07). Ärendet är ännu under behandling.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 30.3.2007, dnr 3285/4/04*, föredragande lisa Suhonen

Klienterna ska ges råd om överklagande av avgifter samt på begäran ges individualiserade beslut

Klaganden riktade kritik mot förfarandet vid Tammerfors stads social- och hälsovårdsväsende i ett ärende som gällde tandvårdsavgifter. Enligt klaganden hade staden inte informerat klienterna om att alla radiologiska undersökningar hade blivit avgiftsbelagda.

Tammerfors stads social- och hälsovårdsnämnd hade med stöd av instruktionen för Tammerfors stads nämnder fattat beslut om de avgifter som tas ut för tandvården. Avgiften för tandröntgenundersökningar hade fast-

ställt med stöd av lagen och förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården (nedan klientavgiftslagen och klientavgiftsförordningen).

Enligt JO hade man inom social- och hälsovårdsväsendet handlat lagenligt och inom ramen för sin prövningsrätt då klaganden hade ålagts en avgift för tandröntgenundersökningen. Klaganden hade också haft rätt att överklaga avgiften. Klaganden hade emellertid inte fått något beslut om avgiften eller några anvisningar för ändringssökande, vilket JO betraktade som problematiskt med tanke på klagandens rättsskydd.

Klientavgiftslagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om att man ska fatta skriftliga beslut om sådana avgifter som fastställs med stöd av lagen. Enligt klientavgiftslagen krävs det emellertid att avgiftsbesluten förses med anvisningar om hur ärendet kan föras till prövningsorganet för rättelse. Enligt JO innebär detta att avgiftsbesluten ska avfattas i skriftlig form, så att anvisningar för ändringssökande kan fogas till besluten. Detta lagrum gäller emellertid sådana avgiftsbeslut som fattas av en tjänsteinnehavare, dvs. vanligtvis beslut om avgifter som fastställs enligt personens betalningsförmåga, inte beslut om fasta avgifter.

Av klientavgiftslagen framgår det inte heller när myndigheten eller tjänsteinnehavaren ska fatta ett individualiserat beslut om en avgift. Enligt JO ska ett sådant beslut fattas åtminstone då klienten särskilt ber om det för att kunna överklaga avgiften. Detta gäller också fasta avgifter och avgifter som grundar sig på beslut som inte har fattats av en tjänsteinnehavare utan av ett förvaltningsorgan. Däremot är det oklart när myndigheten eller tjänsteinnehavaren ska fatta ett sådant beslut på eget initiativ.

Man kände inte till att klaganden i det aktuella fallet skulle ha begärt ett individualiserat beslut om avgiften av social- och hälsovårdsväsendet. JO kunde inte konstatera att social- och hälsovårdsväsendet skulle ha handlat lagstridigt i detta fall. Enligt JO har kommunen emellertid en skyldighet att se till att klienterna känner till hur de ska gå till väga om de är missnöjda med en avgift som fastställs med stöd av klientavgiftslagen. Kommunen ska dessutom se till att tjänsteinnehavarna kan ge klienterna korrekt handledning.

Med tanke på klienternas rättsskydd är myndigheters rådgivning och information således av mycket stor betydelse.

Eftersom klaganden inte kände till förfarandet för överklagande av den fastställda avgiften hade social- och hälsovårdsväsendet enligt JO inte i detta avseende uppfyllt sin rådgivningsskyldighet tillräckligt väl. JO delgav social- och hälsovårdsväsendet sin uppfattning.

Enligt JO är det med stöd av den gällande lagstiftningen oklart när man i ärenden som gäller avgifter ska fatta skriftliga beslut som förses med anvisningar om ändringssökande. I den gällande förvaltningslagen krävs det dock uttryckligen att förvaltningsbeslut ska ges skriftligen och att besluten ska motiveras. Tydligare bestämmelser om skriftliga beslut, motivering av beslut och anvisningar för ändringssökande skulle enligt JO förbättra rättsskyddet för klienterna inom hälso- och sjukvården och främja god förvaltning. Det faktum att avgifterna är penningförpliktelser som åläggs för hälso- och sjukvårdstjänster och som enligt klientavgiftslagen kan drivas in genom utsökning, utan dom eller beslut, talar också för att det behövs tydligare bestämmelser om saken.

JO framförde för social- och hälsovårdsministeriet att ministeriet skulle överväga huruvida det finns skäl att precisera lagstiftningen i detta avseende.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 20.12.2007, dnr 3418/4/05*, föredragande lisa Suhonen

4.11 BARNENS RÄTTIGHETER

Övervakningen av barnens rättigheter hör till tyngdpunktsområdena inom JO:s laglighetskontroll. I enlighet med det önskemål riksdagen framställde år 1998 utgör övervakningen av barnens rättigheter ett särskilt sakområde inom laglighetskontrollen. Ärendena inom detta sakområde avgjordes under verksamhetsåret av JO *Riitta-Leena Paunio*. Fram till 1.6.2007 fungerade JO-sekreterare *Liisa Nieminen* som huvudföredragande för dessa ärenden och därefter sköttes uppdraget av äldre JO-sekreterare *Kirsti Kurki-Suonio*.

Sedan år 2005 har det framför allt hört till barnombudsmannens uppgifter att främja barnens intressen och rättigheter på ett allmänt plan. Barnombudsmannen ska främja barnens intressen och ta till vara barnens rättigheter bl.a. genom att granska barns levnadsförhållanden, bevaka det samhälleliga beslutsfattandet och bedöma dess effekter på barn samt genom att ta initiativ i frågor som gäller barn. Däremot hör det inte till barnombudsmannens uppgifter att granska enskilda ärenden, utan detta hör bl.a. till justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter.

4.11.1 PROJEKT OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

JO övervakar att barnens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter tillgodoses i myndigheternas verksamhet. JO har sedan år 2002 fäst vikt vid att familjevåld utgör en allvarlig kränkning av barnets grundläggande rätt till trygghet och integritet. År 2006 redogjorde hon för de speciella problem som hör samman med familjevåld i en särskild berättelse "Barn, familjevåld och myndigheternas ansvar" (B 1/2006) som överlämnades till riksdagen.

Därefter riktades det också i offentligheten uppmärksamhet mot myndigheternas möjligheter att vidta effektivare åtgärder för bekämpning av familjevåld. En effektivisering av myndigheternas åtgärder eftersträvas särskilt genom social- och hälsovårdsministeriets verksamhetsprogram för förebyggande av våld i närre-

lationer och inom familjen. Programmet pågick fram till år 2007. Vid ingången av år 2008 fick Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (Stakes) ta över ansvaret för utvecklingen av arbetet för förebyggande av våld i närrelationer och inom familjen. Bekämpningen av familjevåld som drabbar barn och unga utgör också en av målsättningarna i statsrådets politikprogram för barns, ungas och familjers välfärd som inleddes år 2007.

Detta ämne har väckt stor uppmärksamhet också på det internationella planet. FN:s generalförsamling beslutade 29.11.2007 utse en särskild representant som koncentrerar sig på att förebygga våld mot barn. Beslutet fattades på basis av den världsomfattande undersökning av våld mot barn som FN lät utföra år 2006. Kommittén för barnets rättigheter, som har till uppgift att övervaka verkställigheten av konventionen om barnets rättigheter, har också gett en rekommendation om barnets rätt till skydd mot kroppslig och annan grym eller förnedrande bestraffning (CRC/C/GC/8 2.3.2007). Dessutom har Europarådet redan år 2005 inlett ett program vars huvudsakliga syfte är att främja barnets rättigheter och skydda barn mot våld (*Building a Europe for and with Children*).

Årets viktigaste lagreform som berörde barn utgjordes av den nya barnskyddslagen (417/2007). I den nya lagen har man bättre än förut tagit hänsyn till barnens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Lagen innehåller t.ex. klarare bestämmelser om de situationer där barnets och vårdnadshavarens intressen står i strid med varandra eller där det annars med tanke på utredandet eller trygghandet av barnets bästa är viktigt att utse en särskild intressebevakare för barnet som kan föra barnets talan istället för vårdnadshavaren. En annan ändring som den nya lagen medförde är att förvaltningsdomstolen numera utgör första instans vid behandlingen av ofrivilliga omhändertaganden istället för kommunernas socialvårdsorgan.

De synpunkter som JO framförde i sin särskilda berättelse har beaktats vid preciseringen av den nya lagens bestämmelse om barnskyddsanmälan. JO föreslog också att barnskyddsmyndigheterna skulle åläggas en skyldighet att i vissa fall underrätta polisen om saken då det finns skäl att misstänka att ett barn blivit

utsatt för en straffbar gärning. På initiativ av riksdagen utökades lagen med bestämmelser om detta. Den nya lagen trädde i kraft vid ingången av år 2008.

4.11.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Avgörandet av klagomål utgör en central del av den laglighetskontroll som JO utövar. Under verksamhetsåret avgjordes sammanlagt 139 ärenden som gällde barnens rättigheter, vilket är en aning fler än året innan. JO vidtog åtgärder i ca 21 % av avgörandena. De ärenden som berör barnens rättigheter utgör inte något särskilt sakområde i statistiken nedan, utan ärendena har statistikförts i enlighet med de myndigheter som klagomålen riktat sig mot. De klagomål som gäller barns rättigheter riktar sig oftast mot socialvårdsmyndigheterna och skolmyndigheterna. Största delen av klagomålen har därför statistikförts inom de sakområden som berör dessa myndigheter, men klagomål som berör barns rättigheter har också hänförs till andra sakområden.

Kommunernas socialväsande – barnskyddet

I likhet med åren innan riktade sig merparten av klagomålen under verksamhetsåret mot åtgärder som kommunernas socialväsande vidtagit inom barnskyddet eller i samband med vårdnadstvister eller tvister gällande umgängesrätt med barn. Dessa utgjorde över 60 % av alla klagomål som berörde barnets rättigheter.

En betydande del av de klagomål som riktade sig mot barnskyddet gällde förhållandena för omhändertagna barn som vårdades utom hemmet. Kritiken i klagomålen gällde bl.a. barns och deras närståendes rätt att hålla kontakt med varandra, samt bemötandet av barn i samband med vård utom hemmet. Klagomålen föranledde åtgärder från JO:s sida bl.a. i en del fall där socialvårdsmyndigheten hade begränsat ett omhändertaget barns rätt att hålla kontakt med andra närstående personer än sina föräldrar. Till de övriga närstående personerna hörde bl.a. mor- och farföräldrarna. I samband med den delreform av barnskyddslagen som

genomfördes år 2006 klargjordes ställningen för barnets närstående vid beslutsfattandet om begränsning av barnets kontakter. I och med delreformen betonades också betydelsen av att det fattas överklagbara beslut i dessa ärenden (682/4/05* Social- och hälsovårdsnämnden i St Michel, 2278/4/05 Social- och hälsovårdsnämnden i Jyväskylä landskommun och 1201/4/06* Social- och hälsovårdsnämnden i Vesi-lahti).

Det förekom också andra fall där socialvårdsmyndigheten hade handlat felaktigt när det gällde att fatta beslut om kontakterna mellan barnet och föräldrarna, antingen på grund av att myndigheten inte hade fattat något beslut om saken (3634/4/06, Tammerfors västra socialcentral) eller på grund av att vårdnadshavaren i strid med förvaltningsdomstolens krav inte hade blivit tillbörligt hörd i sammanhanget (2883/4/05 Pedersöre socialnämnd). I ett annat fall överensstämde förordandet enligt JO:s uppfattning inte med kraven på god förvaltning, då den skriftliga vårdplanen hade tillställts vårdnadshavaren först tre månader efter att underhandlingarna om vårdplanen hade avslutats (1027/4/05 Jyväskylä stads social- och hälsovårdsservicecentral).

Kontakterna mellan ett omhändertaget barn och barnets förälder gällde också ett fall där socialnämnden i Oravais kommun hade placerat ett barn i en svenskspråkig fosterfamilj, trots att barnets mor var finskspråkig (3904/4/06* och 347/4/07*). På grund av begränsningen av kontakterna mellan modern och barnet hade barnet börjat glömma sitt modersmål, dvs. finska. JO ansåg att situationen var problematisk med tanke på barnets och moderns skydd till familjeliv enligt grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter. Enligt JO:s uppfattning borde socialväsandet ha beaktat barnets modersmål då barnet placerades för vård utom hemmet, eller på något annat sätt ha sört för att språkproblemen inte skulle komma att lägga hinder i vägen för kontakterna mellan barnet och modern.

I ett annat fall hade enheten för vård av barn utom hemmet vid Jyväskylä stads social- och hälsovårdsnämnd placerat ett 17-årigt omhändertaget barn i en stödbostad. I samband med underhandlingarna gällande vårdplanen lades hyresavtalet för bostaden

fram för att undertecknas av barnet och vårdnadshavaren. JO ansåg att det i och för sig inte finns något hinder för att ett omhändertaget barn ingår ett hyresavtal, om barnets intressebevakare godkänner detta och förfarandet även i övrigt överensstämmer med barnets bästa. Enligt socialväsandet hade hyresavtalet emellertid i detta fall endast ingåtts i fostrande syfte, eftersom staden svarade för hyresförhållandets ekonomiska förpliktelser. JO ansåg att det inte var korrekt att barnskyddsmyndigheten krävde att barnet och vårdnadshavaren skulle underteckna ett avtal som inte var avsett att iaktas i sin helhet (2761/4/05).

Med tanke på tryggheten av barnens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter (framför allt artikel 3.3 i konventionen om barnets rättigheter) uppmärksammade JO ännu i ett fall vikten av att vården utom hemmet övervakas. JO betonade bl.a. att avtal om privat familjevård ska upprättas omsorgsfullt (2278/4/05 Social- och hälsovårdsnämnden i Jyväskylä landskommun). I den nya barnskyddslagen, som trädde i kraft vid ingången av år 2008, finns noggrannare bestämmelser om övervakningen av vård utom hemmet än i den förra lagen. Det finns också fler myndigheter som övervakar vården än förut.

Vårdnadstvister och tvister gällande umgängesrätt med barn

JO undersökte på eget initiativ ett ärende där det inom Esbo stads socialväsande hade förekommit dröjsmål med de utredningar om barnets förhållanden som tingsrätten begär i samband med vårdnadstvister och tvister som gäller umgängesrätt med barn (38/2/05*). Det anfördes också två enskilda klagomål över att utredningarna om barnets förhållanden hade fördröjts i Esbo (88* och 1051/4/05*). JO:s avgöranden i dessa ärenden refereras nedan på s. 204.

I ett annat ärende ansåg JO att de brådskande omhändertaganden som hade gjorts i samband med en vårdnadstvist i och för sig var motiverade. Hon ansåg emellertid att ett objektivt förfarande skulle ha krävt att barnen skulle ha skickats tillbaka till den förälder hos vilken tingsrätten hade förordnat att barnen temporärt skulle bo. Helsingfors socialverks t.f. ledande

socialarbetare hade handlat felaktigt då denne hade fastställt att barnen skulle skickas tillbaka till den förälder som med stöd av ett interimistiskt förordnande hade umgängesrätt med barnen, utan att ha avtalat om saken med den andra föräldern (2461/4/04*).

Med anledning av ett annat klagomål uppmärksammade JO socialchefen i en kommun på att man vid genomförandet av en utredning om barnets förhållanden också hade antecknat icke-offentliga uppgifter som gällde en utomstående person bland klientuppgifterna. Dessa uppgifter var inte nödvändiga med tanke på utredningen. Dessutom hade man använt ett osakligt språkbruk då man gjort andra anteckningar bland klientuppgifterna (1785/4/05 Social- och hälsovårdsnämnden i Hankasalmi kommun). De övriga klagomål som gällde socialvårdsmyndigheternas förfarande vid genomförandet av utredningar om barnets förhållanden föranledde inga åtgärder från JO:s sida.

I de klagomål som JO behandlade under år 2007 aktualiserades oftare än förut sådana frågor som gällde umgängesrätten mellan barn och föräldrar. Två av klagomålen gällde övervakat umgänge. Med anledning av det ena klagomålet uppmärksammade JO Borgå stads social- och hälsovårdsnämnd på socialväsandets behörighet vid förordnandet av övervakat umgänge, vilket socialväsandet enligt sin utredning verkade ha en felaktig uppfattning om (3535/4/06*).

I det andra klagomålet anfördes missnöje bl.a. över att klaganden inte hade fått använda sitt modersmål, dvs. svenska, vid de övervakade träffarna med sina barn. JO ansåg inte att förfarandet var lagstridigt eftersom övervakningen hade ordnats av en enspråkigt finsk kommun. Hon fäste emellertid vikt vid att umgängesrätten är avsedd att trygga skyddet till familjeliv enligt grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter och vid att rätten att använda sitt eget språk hör till individens grundläggande rättigheter. Med hänsyn till dessa rättigheter borde man enligt JO:s uppfattning sträva efter att var och en ska få använda sitt eget modersmål vid sådana träffar (2591/4/06 Tammerfors stads social- och hälsovårdsavdelning).

I ett annat klagomål påstod klaganden att barnatillsyningsmannen i föräldrarnas hemkommun hade varit jävig att förhandla med den andra föräldern och ge den-

ne handledning i fråga om ett umgängesrättsavtal. JO ansåg inte att förfarandet var lagstridigt, men uppmärksammade tjänsteinnehavarna vid socialväsandet i Borgnäs på vikten av att förvaltningens objektivitet och trovärdighet säkerställs. Detta förutsätter också att man ska se till att det inte finns några grunder för jävsmisstankar (2512/4/06).

En del av de klagomål som anfördes över förfarandet vid de allmänna domstolarna berörde också vårdnadstvister och tvister gällande umgängesrätt med barn. Dessa klagomål gav emellertid inte anledning till några åtgärder från JO:s sida.

Barns underhållstrygghet

I en del klagomål riktades kritik mot socialvårdsmyndigheternas förfarande i ärenden som gällde beviljande av underhållsstöd för barn och indrivning av underhållsskulder. Dröjsmål vid behandlingen av ansökningar om befrielse från underhållsstödsskulder gav i tre fall JO anledning att uppmana myndigheterna att korrigera sitt förfarande.

JO betonade att individens grundlagsenliga rättsskydd förutsätter att ärendena behandlas snabbt. I det första fallet konstaterade JO att beslutet om befrielse från underhållsstödsskulder kunde ha fattats tidigare (1092/4/06 Familjeservicen inom social- och hälsovårdssektionen i samkommunen Kainuun maakunta).

I det andra fallet hade ärendets behandlingstid troligtvis förlängts på grund av förfarandet vid Tammerfors stads sektion för underhållstrygghet, där ärendena cirkulerade mellan flera olika tjänsteinnehavare. På grund av detta förfarande kunde man inte ge klaganden adekvat information om ärendets behandlingstid. Ärendets behandling hade även av andra orsaker dragit ut på tiden (680/4/06).

Vid utredningen av det tredje klagomålet som gällde befrielse från underhållsstödsskulder framgick det att enheten för underhållstrygghet vid socialväsandet i Hyvinge inte i enlighet med 22 § i förvaltningslagen hade fastställt någon tidsfrist inom vilken sökanden skulle komplettera sin ansökan. Dröjsmålet

vid behandlingen hade dock delvis också berott på klaganden själv (549/4/07).

Både i Tammerfors och i Hyvinge meddelade socialväsandet att de på eget initiativ hade ändrat sina förfaranden och anvisningar, så att det ska vara möjligt att undvika motsvarande dröjsmål i framtiden.

JO betonade också betydelsen av att myndigheterna noggrant iaktar formkraven för handlingarna då de ger information om underhållsstödsansökningar, samt visar hövlighet och använder ett kundvänligt språkbruk i sina brev till kunderna (3844*, 3845* och 3855/4/05* Sektionen för underhållstrygghet vid Tammerfors social- och hälsovårdsväsende).

Hälso- och sjukvårdsmyndigheterna

Tre av de klagomål som riktades mot hälso- och sjukvårdsmyndigheterna gällde dröjsmål vid utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn (537 och 855/4/05 samt 26/4/06*). Dessa ärenden har refererats närmare på s. 205. Den handbok om utredningar i anslutning till misstankar om sexuellt utnyttjande och misshandel av barn som Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (Stakes) gav ut år 2003 har dock förenhetligt myndigheternas förfarande i dessa ärenden.

Polisen

BJO Lindstedt avgjorde också några klagomål som gällde barnens rättigheter, nämligen sådana klagomål som riktade sig mot polisen. BJO ansåg att polisen i Borgå härad inte hade handlat lagstridigt då tre femtonåriga pojkar hade hållits i polishåkt över natten. Polisen borde dock noga ha övervägt om det hade funnits andra sätt att hindra barnen från att fortsätta med sitt störande beteende (1748*, 1749* och 1750/4/06*).

I ett annat ärende ansåg BJO Lindstedt att det hade funnits skäl att delge den misstänkte beslutet om att avsluta en förundersökning som gällde misstankar om

sexualbrott mot en minderårig på något annat sätt än genom att rutinmässigt sända den misstänkte en kopia av beslutet för kännedom. Barnets familjemedlemmar hade fruktat för sin säkerhet efter att den misstänkte hade fått vetskap om deras namn och adress, som framgick av beslutskopian (2173/4/06* Polismyndigheten i Mariehamn).

Polisen i Limingo härad hade vid ett hembesök lämnat ett elvaårigt barn i utomstående personers vård på den plats där barnets förälder hade blivit allvarligt skadad. BJO Lindstedt ansåg att man inte i första hand hade tagit hänsyn till barnets bästa vid detta förfarande. Det fanns emellertid också omständigheter som talade för polisens agerande och därför nöjde sig BJO med att delge polisen sin uppfattning om det felaktiga förfarandet (1803/4/06*).

Övriga myndigheter och övervakningsobjekt

I de klagomål som riktades mot *undervisningsmyndigheterna* och som likaså avgjordes av BJO Lindstedt granskades bl.a. frågor som gällde mobbning och disciplin i skolorna. I skolan i Uusikoivisto i Uleåborg hade man handlat felaktigt då ett barn i bestraffnings-syfte hade tilldelats kvarsittning och därutöver också hindrats från att delta i innebandylagets match. Ett dylikt "matchförbud" är inte en tillåten bestraffningsmetod enligt lagen om grundläggande utbildning (3826/4/05*).

Bildningsavdelningen vid Länsstyrelsen i Södra Finlands län hade å sin sida handlat lagstridigt vid behandlingen av förvaltningsbesvär över ett barns grundläggande utbildning. Bildningsavdelningen hade nämligen inte delgett parten tilläggsutredningen i ärendet eller gett parten möjlighet att bli hörd med anledning av tilläggsutredningen på det sätt som förvaltningslagen förutsätter (1008/4/05).

Inom laglighetskontrollen av *fångvården* utredde BJO Jämskäläinen på eget initiativ om fångar som har sitt barn med sig i fängelset kunde placeras i en öppen anstalt (1256/2/06*). BJO:s avgörande refereras i det avsnitt som gäller fångvården på s. 138.

Inom laglighetskontrollen aktualiserades också frågor som berörde barnets rättigheter i vissa ärenden som gällde andra myndigheter eller övervakningsobjekt. BJO Jämskäläinen avgjorde bl.a. ett ärende som gällde hörande av ett barn i samband med ett utsokningsärende. Detta avgörande refereras i det avsnitt som gäller utsokning och insolvensförfaranden (2393/4/05* s. 153).

Av de övriga åtgärder som JO vidtog under verksamhetsåret kan man ännu nämna det fall där hon delgav magistraten i Mellersta Finland sin uppfattning om att magistraten hade handlat lagstridigt då den hade vägrat ta emot ett faderskapserkännande. Enligt lagen om faderskap är magistraten förpliktad att ta emot faderskapserkännanden, även om erkännandet i allmänhet tas emot av barnatillsyningsmannen, som också sköter faderskapsutredningen. Lagen krävde också att en faderskapsutredning skulle genomföras i det aktuella fallet (3245/4/06).

Dessutom avgjorde JO ett klagomål som gällde internationell adoptionsservice. JO ansåg att Rädda Barnen rf, som har fått tillstånd att tillhandahålla sådan service, sköter en offentlig uppgift och därmed omfattas av JO:s övervakningsbehörighet. Hon uppmärksammade Rädda Barnen rf på vissa omständigheter som främjar god förvaltning vid förfarandet i en fråga som var viktig för klaganden, nämligen det förfarande där man bestämmer vilka personer som inkluderas i den landsspecifika kvoten (1044/4/06*).

4.11.3 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret utförde JO fem inspektioner som berörde sakområdet för barnets rättigheter. Inspektionerna gav JO orsak att undersöka vissa frågor närmare. Med anledning av sina iakttagelser vid inspektionen av avdelningen för mödrar och barn vid Tavastehus fängelse och Vanaja öppna fängelseavdelning tog JO initiativ till att närmare undersöka två frågor som gällde tillgodoseendet av intressena för barn som vistas i fängelset. För det första bad hon Brottsåtgärdsverket utreda hur man tillräckligt väl kan säkerställa att barnets intressen tillgodoses då man beslutar sig för att placera barnet i fängelset tillsammans

med sin förälder eller då barnet vistas i fängelset tillsammans med sin mor eller far. Hon bad att man särskilt skulle utreda hur informationsförmedlingen och samarbetet mellan de dömda kvinnorna, straffverkstälighetsmyndigheterna och de kommunala barnskyddsmyndigheterna fungerar (2758/2/07). Dessutom bad JO att man skulle utreda huruvida de mödrar som har sitt barn med sig i fängelset ges möjligheter till rehabilitering och rekreation vid sidan av barnskötseln (2765/2/07). Dessa ärenden är ännu under behandling.

JO inspekterade också de statliga skolhemmen Koiviko och Sairila som tillsammans bildar enheten Kasvun Yhteisöt. Vid dessa inspektioner granskade JO särskilt tillämpningspraxis i fråga om de begränsande åtgärder som regleras i de förnyade bestämmelserna i barnskyddslagen. JO beslutade på eget initiativ närmare undersöka bruket av begränsande åtgärder i sådan vård utom hemmet som verkade höra till gränsområdet mellan barnskyddslagens definition av särskild omsorg och sedvanlig anstaltsvård (433/2/08). Ärendet är ännu under behandling.

Vid inspektionen av social- och hälsovårdsväsendet i St Michel undersökte JO bl.a. hur man förberett sig på den nya barnskyddslagens ikraftträdande och på de reformer som lagen kräver. Inspektionen föranledde inte några åtgärder. Vid inspektionen av ungdomshemmet Nummela uppmärksammade JO likaså de förnyade bestämmelserna i barnskyddslagen om begränsande åtgärder. JO inspekterade dessutom familjecentralen vid Eskoo socialservicecentral samt Kokkolan Ensija turvakoti ry:s mödrahem lida i Karleby. Dessa inspektioner gav inte JO anledning att vidta några åtgärder.

4.11.4 AVGÖRANDEN

Utredningar i vårdnadstvister och tvister angående umgängesrätt med barn fördröjdes

JO bad på eget initiativ Esbo stads socialväsende i början av år 2005 utreda huruvida det hade förekommit ogrundade dröjsmål vid genomförandet av såda-

na utredningar om barnets förhållanden som domstolen begär i samband med vårdnadstvister och tvister som gäller umgängesrätt med barn (38/2/05*).

JO fick också ta emot två klagomål som gällde dröjsmål vid genomförandet av utredningar om barnets förhållanden. I det ena fallet hade socialväsendet i Esbo redan beviljats ca 18 månaders tilläggstid för att genomföra utredningen (88/4/05*). Fem månader efter att tiden gått ut hade man emellertid inte ännu ens kontaktat den andra föräldern. Det hade tagit sammanlagt två år och fyra månader att färdigställa utredningen om barnets förhållanden. Under denna tid hade klaganden med stöd av domstolens interimistiska förordnande endast haft rätt till begränsat umgänge med sitt barn.

I det andra fallet (1051/4/05*) hade man första gången träffat föräldrarna för att genomföra utredningen drygt ett år efter att tingsrätten hade framställt sin utredningsbegäran. Det tog över 20 månader att färdigställa utredningen om barnets förhållanden.

Socialväsendet i Esbo uppgav att det under åren 2001–2004 hade uppkommit kraftiga anhopningar av ärenden som gällde utredningar om barnets förhållanden inom två av Esbos tillväxtområden med stor befolkning, dvs. i Alberga och Esboviken. Arbetsmängden per anställd hade blivit alltför stor och de anställda hade blivit tvungna att prioritera barnskyddsärenden. I det andra klagomålsärendet (1051/4/05*) framgick det att man inom socialväsendet helt enkelt hade låtit utredningen bero i väntan på den situation där man kunde utse erfarna och kompetenta socialarbetare att genomföra utredningen. Kön till familjerådgivningen var också lång, vilket ytterligare fördröjde utredningen i de fall där man behövde sakkunnighjälp av familjerådgivningsbyrån. Dessutom hade staden haft svårt att få tillräckligt med socialarbetare som fyllde behörighetskraven för de ordinarie anställningarna och särskilt för vikariaten.

Vid utredningen av ärendet framgick det också att den kraftiga anhopningen av ärenden som gällde utredningar i anslutning till vårdnadstvister och tvister angående umgängesrätt med barn inte berodde på någon enskild tjänsteinnehavares förfarande.

Varken i den lag eller i den förordning som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt föreskrivs någon tidsfrist för genomförandet av utredningen om barnets förhållanden. Grundlagen förpliktar emellertid myndigheterna att behandla ärendena så snabbt som möjligt (21 §). Europadomstolen har också slagit fast att barn- och familjerättsliga ärenden ska behandlas snabbt (artikel 6.1 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna). Enligt JO kräver även barnets bästa att ärenden som gäller barnets vårdnad, boende och umgängesrätt behandlas snabbt.

JO påpekade att kommunen inte kan åberopa resursbrist som grund för lagstridiga dröjsmål vid utförandet av arbetsuppgifter som hör samman med tryggheten av kommunmedlemmarnas grundläggande fri- och rättigheter. Det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (22 § i grundlagen). En adekvat fördelning av de ekonomiska resurserna hör till de centrala metoder med vilka det allmänna ska fullfölja denna skyldighet (RP 309/1993).

Kommunens personalmängd och arbetsmetoder bör således stå i riktig relation till dess lagstadgade uppgifter. Då arbetsuppgifterna ökar eller fördelas på ett annat sätt än förut ska kommunen se över arbetsmetoderna och personalmängden. Kommunen ska göra en realistisk bedömning av situationen och sträva efter att minimera de olägenheter som omstruktureringsåtgärderna medför.

Inom Esbo stad borde man t.ex. på förhand ha berett sig på att ändringarna i informationssystemet skulle medföra en ökning av arbetsmängden och på att effektiv arbetstid skulle gå förlorad då personalen lärde sig använda det nya systemet. Man kan också på förhand bereda sig på situationer där det förekommer störningar i informationssystemen.

Inom socialvården i Esbo hade man senare klarat av att avveckla anhopningen av ärenden och förkorta behandlingstiderna väsentligt bl.a. genom prioritering av arbetsuppgifterna. Man hade också anlitat privata serviceproducenter för att genomföra ovan avsedda utredningar om barnets förhållanden.

Enligt JO hade Esbo stads social- och hälsovårdsväsende försummat sin skyldighet att se till att utredningarna om barnets förhållanden genomfördes tillräckligt snabbt. Med beaktande av den positiva utveckling som skett nöjde sig JO emellertid med att delge Esbo stads social- och hälsovårdsväsende sin uppfattning (38* och 1051/4/05*).

Hon fäste också vikt vid att kraven på god förvaltning innebär att socialvårdsväsendet vid behov på eget initiativ och i god tid ska vända sig till domstolen för att be om tilläggstid för att färdigställa utredningen om barnets förhållanden (88/4/05*).

JO Riitta-Leena Paunios beslut 30.3.2007, dnr 38/2/05*, 88* och 1051/4/05*, föredragande Anne Kumpula

Brister i myndighetssamarbetet vid utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn

I början av år 2005 fick JO ta emot två klagomål som gällde dröjsmål vid utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn. I början av år 2006 anfördes ännu ett klagomål över samma sak. Dessa tre fall förenades av att polisens begäran om handräckning av hälso- och sjukvårdsmyndigheterna hade överförts från en myndighet till en annan, vilket hade fördröjt ärendenas utredning.

Om utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av ett barn fördröjs kan detta påverka och förändra barnets föreställningar om det skedda. Det hör till barnets rättigheter att misstankarna utreds med sakkunskap inom en särskild verksamhetsenhet som är avsedd för sådana utredningar, samt att utredningen vid behov utförs snabbt. Detta krävs också med tanke på rättsskyddet för den som misstänks för brottet. Barnet har rätt till trygghet och integritet (7 § i grundlagen) samt rätt att på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet (21 § i grundlagen). Det allmänna ska se till att dessa rättigheter tillgodoses (22 § i grundlagen).

En expertgrupp som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet utarbetade år 2003 rekommendationer för social- och hälsovårdspersonalen angående utredande av sexuellt utnyttjande och misshandel av barn. Dessa rekommendationer publicerades i handbok 55 av Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (Stakes). Enligt rekommendationerna ska utredningar som gäller sexuellt utnyttjande av barn koncentreras till verksamhetsenheter där personalen har tillräcklig utbildning eller erfarenhet.

Vid bedömningen av myndigheternas förfarande tog JO hänsyn till de rekommendationer som ingår i handboken. Enligt JO accentueras myndigheternas skyldigheter att främja sitt inbördes samarbete och koordinera sina tjänster i enlighet med lagen om specialiserad sjukvård (10 § 2 mom. i nämnda lag) när det gäller utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn. Enheterna inom den specialiserade sjukvården, primärvården och kommunernas socialväsande ska avtala om sin inbördes arbetsfördelning och även informera polisen om den överenskomna arbetsfördelningen.

I det första fallet hade polisen sänt en begäran om handräckning gällande utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande till en familjerådgivningsbyrå, som hade sänt begäran vidare till Jorvs sjukhus först fyra månader senare. Utdragna förhandlingar hade enligt utredningen fördröjt vidarebefordrandet av handräckningsbegäran till den korrekta verksamhetsenheten. Familjerådgivningsbyråns förfarande hade lett till att ärendets behandlingstid blev oskäligt lång. JO ansåg att familjerådgivningsbyrån hade handlat lagstridigt (855/4/05).

I det andra fallet hade polisen hösten 2004 begärt handräckning av Esbovikens social- och hälsovårdscentral i samband med utredningen av sexuellt utnyttjande av ett barn. Ärendet var brådskande eftersom barnet inte fick träffa sin far ens under övervakning förrän myndigheterna hade samtalat med barnet och eftersom den misstänkta incidenten eventuellt hade inträffat redan flera månader tidigare.

Esbovikens familjecentral hade återsänt handräckningsbegäran efter ca sex veckor, utan att ha hört barnet. Orsaken till detta var att Esbovikens familje-

rådgivningsbyrå inte hade tillräcklig erfarenhet eller yrkeskunskap för en sådan utredning. Man kunde inte heller få bistånd av områdets andra familjerådgivningsbyråer. Enligt JO fördröjdes ärendets behandling onödigt, eftersom man från första början kände till att den behövliga sakkunskapen saknades på området. JO ansåg därför att förfarandet var lagstridigt (537/4/05).

Vid utredningen av dessa klagomålsärenden framgick det att en arbetsgrupp vid Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt i december 2003 hade lagt fram förslag till hur de utredningar och den vård som avsågs i rekommendationerna kunde genomföras inom sjukvårdsdistriktets område. Arbetsgruppen bedömde att det inom ramen för de dåvarande resurserna inte var möjligt att koncentrera utredningarna angående sexuellt utnyttjande av barn till en särskild enhet. Arbetsgruppen föreslog att dessa utredningar skulle utföras inom den specialiserade sjukvården och vid sådana familjerådgivningsbyråer där det finns en läkare.

Även om man inte fattat några beslut om att dessa förslag ska genomföras, strävade man efter att följa dem inom sjukvårdsområdena och vid de barnpsykiatriska enheterna. Vid Esbo stads social- och hälsovårdsväsende ansåg man emellertid att polisens begäran om handräckning i samband med utredningen av misstankarna om sexuellt utnyttjande borde ha riktats till en enhet inom den specialiserade sjukvården, eftersom det inte är möjligt att upprätthålla behövlig sakkunskap vid familjerådgivningsbyråerna.

De oklara förhållningsreglerna fördröjde utredningarna och avspeglade sig också i samarbetet med polisen. Vid förhandlingarna mellan Esbo stads social- och hälsovårdsväsende och Jorvs sjukhus beslutade man hösten 2004 att utredningarna gällande misstankar om sexuellt utnyttjande av barn skulle styras till Jorvs sjukhus.

I det tredje fallet hade klaganden våren 2004 besökt familjerådgivningsbyrån i Vichtis på grund av misstankar om att barnet dagen innan hade blivit utsatt för sexuellt utnyttjande. Klaganden fick uppfattningen att man vid familjerådgivningen skulle skriva ut en remiss för fortsatta undersökningar samt kontakta barnskyddsmyndigheterna och polisen. Så skedde emellertid inte.

JO konstaterade att det enligt Stakes handbok var grundskyddscentralen i Vichtis som hade till uppgift att göra en brottsanmälan i ärendet eller framställa en utredningsbegäran hos polisen, om inte barnets bästa av någon anledning krävde något annat. Enligt JO borde familjerådgivningsbyrån i Vichtis också ha sänt barnet vidare för undersökningar omedelbart efter att byrån fått kännedom om misstankarna.

Enligt Stakes handbok ska man sträva efter att en somatisk undersökning görs senast 72 timmar efter den aktuella händelsen. I detta fall upprättade hälsovårdscentralläkaren en remiss för somatiska undersökningar vid Barn- och ungdomssjukhuset. Därifrån sändes remissen emellertid vidare till Lojo kretssjukhus. Efter som behövlig sakkunskap saknades vid Lojo kretssjukhus återsändes remissen till Barn- och ungdomssjukhuset. Undersökningen utfördes slutligen vid Barn- och ungdomssjukhuset ca tre veckor efter att händelsen inträffat.

I samma fall hade en begäran om handräckning beträffande barnets rättspsykiatriska undersökningar överförts mellan olika enheter i ca en månads tid. Polisen hade först riktat begäran till barnpsykiatriska avdelningen vid Lojo kretssjukhus. Därifrån överfördes begäran på grund av avsaknad av sakkännedom till Barn- och ungdomssjukhuset. Då det framgick att undersökningar redan hade inletts vid familjerådgivningsbyrån i Vichtis, återsändes handräckningsbegäran till polisen, som i sin tur sände begäran till familjerådgivningsbyrån.

Dessutom gav JO psykologen vid Vichtis familjerådgivningsbyrå en anmärkning för lagstridigt förfarande på grund av att denne hade försummat att göra adekvata patientjournalanteckningar (26/4/06*).

JO Riitta-Leena Paunios beslut 30.3.2007, dnr 537 och 855/4/05 samt 28.8.2007, dnr 26/4/06*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

4.12 INTRESSEBEVAKNING

I intressebevakningsärenden är det fråga om allmänna intressebevakares och magistraternas samt domstolarnas förfarande när de sköter uppdrag enligt lagen och förordningen om förmyndarverksamhet (442/1999 och 889/1999). Klagomålen inom detta sakområde hör till BJO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var under året JO-sekreterare *Mikko Sarja*.

En intressebevakare ska förvalta huvudmannens egendom och företräda huvudmannen vid rättshandlingar som gäller egendom och ekonomiska angelägenheter. Enligt särskilt förordnande företräder intressebevakaren sin huvudman också i ärenden som gäller dennes person. Intressebevakaren ska i alla situationer samvetsgrant bevaka huvudmannens rättigheter och främja huvudmannens bästa. Den centrala principen i lagstiftningen om intressebevakning är respekten för huvudmannens grundläggande mänskliga rättigheter, även om rätten att förfoga över huvudmannens egendom överförs på någon annan.

4.12.1 LAGSTIFTNINGSREFORMER

De ändringar i lagen om förmyndarverksamhet som gäller bl.a. jäv och rättshandlingar som är beroende av tillstånd (649/2007) samt den nya lagen (648/2007) och statsrådets förordning (942/2007) om intressebevakningsfullmakt trädde i kraft 1.11.2007. Med en intressebevakningsfullmakt kan en person redan på förhand ordna skötseln av sina angelägenheter, för den händelse att fullmaktsgivaren förlorar förmågan att sköta dem. En sådan fullmakt är ett alternativ till intressebevakning och kan sålunda minska behovet att genom intressebevakning ingripa i enskilda individers självbestämmanderätt.

Lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007) trädde i kraft 23.2.2007. Avsikten med reformen är bl.a. att se över uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten. I detta sammanhang ska kommunernas intressebevakningsuppgifter överföras till staten senast den 1 januari 2009. Enligt planerna ska uppgifterna skötas av rättshjälpsbyråerna (Eräi-

den tehtävien organisointi valtion paikallishallinnossa – Organisering av vissa uppgifter inom statens lokalförvaltning, inrikesministeriets publikationer 43/2007).

4.12.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Antalet avgöranden (52) var detsamma som föregående år, men antalet åtgärder mer än fördubblades (7/16). Även om antalet intressebevakningsärenden är relativt litet i förhållande till det sammanlagda antalet klagomål är dessa ärenden viktiga från laglighetskontrollens synpunkt. Det är fråga om rättsskyddet och de övriga grundläggande rättigheterna för människor som inte själv kan bevaka sina rättigheter. Genom att sköta sin huvudmans angelägenheter och bevaka huvudmannens rättigheter främjar intressebevakaren också huvudmannens jämlikhet i förhållande till personer som själva kan sköta sina angelägenheter. För närvarande har ca 60 000 personer i vårt land en intressebevakare. Av dessa har närmare hälften en allmän intressebevakare.

De avgjorda ärendena gällde bl.a. förbudet mot att skänka bort huvudmannens egendom, huvudmannens rätt till dispositionsmedel, årsredovisning samt handläggning av tillståndsärenden och anmälan om intressebevakning, hörande av parter, samråd med huvudmannen, behovet av intressebevakning och skiljande av intressebevakaren från uppdraget, förordnande av intressebevakare för processer, rådgivning samt intressebevakares förfarande vid skötsel av enskilda angelägenheter.

BJO inspekterade förmyndarenheten vid Vanda magistrat och Vanda stads intressebevakningsbyrå. Med anledning av inspektionen beslöt BJO på eget initiativ undersöka ett sjukhus förfarande i ett ärende som gällde intressebevakningsanmälningar.

BJO gav sitt beslut med anledning av föregående års inspektion av Esbo stads intressebevakningsbyrå och med anledning av frågan om Esbo stads intressebevakningsresurser som varit under uppföljning sedan år 2004. Eftersom situationen vid intressebevakningsbyrån på det hela taget hade förbättrats avsevärt under de två senaste åren och eftersom den positiva ut-

vecklingen tack vare ökningen av personalresurserna väntades fortsätta, förutsatte ärendet inga fortsatta åtgärder från BJO:s sida. Han underströk emellertid att huvudmannens intressen måste tryggas trots det övergångsskede som kommun- och servicestrukturreformen innebär. I detta avseende är Esbo stad ett positivt exempel (2552/2/06*).

Huvudföredraganden för detta sakområde höll under verksamhetsåret en föreläsning om förmyndarskapsrättsliga tillståndsärenden, på de regionala förmyndardagarna i Norra Finland.

4.12.3 AVGÖRANDEN

Hörande i intressebevakningsärenden

En intressebevakare tog inte reda på huvudmannens åsikt

När huvudmannen flyttade till ett vårdhem överlämnade allmänna intressebevakaren en del av hans möbler till grundtrygghetsbyrån för gratis användning, eftersom de inte rymdes in i huvudmannens nya bostad och det inte fanns lagerutrymme att hyra i kommunen. Allmänna intressebevakaren hade inte försökt ta reda på vad huvudmannen ansåg om överlåtelsen av möblerna. Eftersom hemlösare har affektionsvärde får det enligt BJO:s åsikt inte överlätas utan synnerligen noggrant övervägande. Betydelsen av detta understryks av den omständigheten att lösöre kan överlätas utan magistratens tillstånd. Allmänna intressebevakaren försummade i detta fall att samråda med sin huvudman. Han kunde emellertid inte anses ha brutit mot förbudet att skänka bort egendom, eftersom det inte fanns någon anledning att ifrågasätta bedömningen att lösöret var relativt värdelöst (168/4/06*; hantering av lösöre också i 2037/4/06 och 2637/4/07).

En magistrat hörde inte huvudmannen

En magistrat handlade felaktigt då den inte hörde huvudmannen, som förstod sakens betydelse, i samband med att magistraten på eget initiativ undersökte beho-

vet att fortsätta intressebevakningen (s.k. fyraårsutredning). Enligt BJO:s åsikt kan magistraten handla på detta sätt endast om det på basis av det material som magistraten har tillgång till är uppenbart att huvudmannen inte kan förstå sakens betydelse. BJO meddelade för kännedom justitieministeriet, som svarar för förmyndarskapslagstiftningens innehåll, samt magistraterna sin uppfattning (1691/4/06*).

En tingsrätt försummade att höra klaganden

En tingsrätts notarie handlade felaktigt genom att i ett tvistemål inte ge klaganden tillfälle att bli hörd innan notarien på tjänstens vägnar i enlighet med rättegångsbalken förordnade en intressebevakare för klaganden. Enligt BJO:s åsikt ska lagen om förmyndarverksamhet tillämpas också i ett fall som detta. Det är därför motiverat att utgå ifrån att en person, för vilken domstolen har för avsikt att förordna en intressebevakare för en rättegång, i enlighet med lagen om förmyndarverksamhet ska ges tillfälle att bli hörd.

BJO hänvisade till följdriktighetsskäl men framförallt till den viktiga grundlagsenliga principen att parterna i en rättegång ska höras samt till parternas självbestämmanderätt. BJO meddelade den notarie som avgjort ärendet sin uppfattning om saken. Han meddelade också lagmannen sin uppfattning för att beaktas vid utbildningen av notarier (2368/4/06*).

Jämlikhetsprincipen

När en magistrat utreder behovet av intressebevakning är den inte skyldig att höra den persons barn vars intressebevakning det är fråga om. Om det likväl blir aktuellt att höra barnen ska de behandlas jämlikt. Inget av barnen får lämnas ohört utan godtagbar orsak. Enligt BJO:s åsikt fanns det en godtagbar orsak att inte höra ett av barnen som på grund av långvarigt och varaktigt boende utomlands i praktiken inte kunde komma i fråga som intressebevakare och inte heller annars kunde väntas tillföra någon information som var relevant för behandlingen av ärendet (2158/4/07).

Rätt till dispositionsmedel

Det saknas stöd i lag för att ge dispositionsmedel i form av varor

BJO anser att det är exceptionellt att en huvudman inte över huvud taget ges dispositionsmedel så som lagen förutsätter utan i stället varor till motsvarande värde. Förfarandet saknar stöd i lag och begränsar på ett orättmätigt sätt en myndig huvudmans handlingsbehörighet. BJO beaktade emellertid de speciella förhållandena i det aktuella fallet. Huvudmannens rikliga alkoholkonsumtion hade orsakat risksituationer och att ge honom dispositionsmedel skulle ha äventyrat hans boende, vilket hade stått i konflikt med intressebevakarens allmänna omsorgsplikt.

Eftersom intressebevakaren hade försökt skydda huvudmannen i en svår bedömningssituation ansåg BJO att det inte fanns någon anledning att klandra varken den allmänna intressebevakaren eller magistraten. Han uppmanade emellertid myndigheterna att överväga åtgärder för att anpassa intressebevakarens behörighet till en nivå som motsvarade den faktiska situationen, om man ansåg att dispositionsmedel inte heller i fortsättningen kunde ges huvudmannen i enlighet med lagen om förmyndarskap (1993/4/06*).

Rätt att använda dispositionsmedel

En huvudman hade inte fått använda sina dispositionsmedel så som han önskade, eftersom intressebevakaren inte hade samtyckt till ett avtal om anskaffning av dator och bredband. I utredningarna inte ens påstods det att dispositionsmedlen inte skulle ha räckt för ändamålet eller att huvudmannens ekonomiska intressen skulle ha äventyrats om han finansierat anskaffningen med sina dispositionsmedel. Ett sätt att lösa problemet skulle enligt BJO:s åsikt ha varit att huvudmannens dispositionsmedel med hans samtycke månatligen skulle ha sänkts med beloppet av anskaffningsutgifterna, medan intressebevakaren skulle ha betalt anskaffningsutgifterna med motsvarande ökning av de medel som han förfogade över. BJO uppmanade allmänna intressebevakaren på att det var skäl att vid intressebevakningen om möjligt beak-

ta också huvudmannens möjligheter att följa med i utvecklingen av IT-samhället (4042/4/06*).

Dispositionsmedel under institutionsvård

När en patients penningmedel tas om hand för att förvaras i ett sjukhus kassaskåp är det rätta förfarandet att be patienten med sin namnteckning bekräfta beloppet samt att åtgärden har vidtagits i samförstånd. BJO framhöll vidare att det minimibelopp (80 euro) som ska ges en patient enligt lagen om patientavgifter inte ska tolkas som det högsta dispositionsmedelsbelopp som kan ges en intagen patient som är ställd under intressebevakning eftersom intressebevakaren bestämmer beloppets storlek (2232/4/05*; det är fråga om dispositionsmedel också i 1664, 1691, 1779, 2192 och 3257/4/07).

Korrekt behandling av ärenden

Tidsfristen för en ansökan

En magistrat hade på de ansökningar om interimistiskt förordnande av intressebevakare som lämnats in till tingsrätten antecknat sista giltighetsdatum. Eftersom ingen får vara ställd under intressebevakning i onödan är ett sådant förfarande problematiskt ifall magistraten inte ansöker om återkallande av förordnandet omedelbart efter att det framgått att det inte finns grunder för intressebevakningen. Problemet accentueras om tidsfristen är relativt lång som i det aktuella fallet där den var sex månader. BJO meddelade magistraten sin uppfattning för kännedom (341/2/06).

En magistrat dröjde med granskningen av årsredovisningar

BJO gav en magistrat en anmärkning för dröjsmål med granskning av årsredovisningar. Granskningen av en redovisning från år 2001 hade räckt nästan tre år och tre månader, en redovisning från år 2002 nästan två år och tre månader, en redovisning från år 2003 nästan ett år och tre månader samt en redovisning från år 2004 drygt två år. Eftersom dröjsmålen var upprepade och väsentliga samt gällde en och samma huvudman

kunde försummelsen inte anses vara obetydlig. BJO underströk att det framförallt ligger i huvudmannens intresse att redovisningarna granskas utan dröjsmål. Men å andra sidan är det också med tanke på intressebevakarens rättssäkerhet viktigt att denne i tid får återkoppling av sitt arbete och sålunda vid behov kan ändra sina rutiner. Den styrande effekten av granskningen kan utebli om resultatet av den läggs fram flera år efter redovisningsperioden (1311/4/06*).

En magistrat bad om läkarutlåtande som avsåg fel person

En magistrat hade i samband med att den utredde om klagandens mor var i behov av intressebevakning av misstag bett om ett läkarutlåtande som avsåg klaganden. Eftersom misstaget rättats till innan klaganden låtit läkarundersöka sig och eftersom magistratens chef hade beklagat det inträffade, nöjde sig BJO med att meddela magistraten sin uppfattning om det felaktiga förfarandet och för framtiden uppmärksamma den på vikten av omsorgsfull handläggning av ansökningar (1815/4/06*).

En tillståndsansökan behandlades inte i enlighet med en god förvaltning

Efter att en tillståndsansökan hade varit anhängig i ca två månader hade man vid magistraten konstaterat att det behövdes en vikarierande intressebevakare. Även om detta inte nödvändigtvis hade påverkat den sammanlagda handläggningstiden kunde magistratens förfarande, med beaktande av dess yttre trovärdighet och förtroendet för verksamheten, inte anses vara i alla avseenden lyckat (2178/4/06*; det är fråga om tillståndsärenden också i 2402/4/05, 168*, 216 och 1815/4/06*).

Inexakt anmärkning om årsredovisning

En magistrat hade godkänt en årsredovisning utan anmärkningar. Vid följande granskning ändrade den dock sitt tidigare ställningstagande i fråga om godkännandet av vissa kostnader som intressebevakaren redovisat. Intressebevakaren hade enligt BJO:s åsikt till följd

av godtrosskyddet haft anledning att utgå ifrån att magistratens ställningstagande inte ändras, under förutsättning att förhållandena var oförändrade. Myndigheterna ska vederbörligen motivera ändringar av sina tolkningar. Detta gäller också sådana i fråga om intressebevakarnas verksamhet styrande granskningsanmärkningar genom vilka magistraten förverkligar sin rådgivningsskyldighet. I det aktuella fallet var anmärkningen inexakt utformad eftersom det av den inte klart framgick varför magistraten hade ändrat sin åsikt om vissa kostnader som debiterats huvudmannen. Av anmärkningen framgick inte heller grunderna för avgränsning av återkravet (3992/4/05*).

Till ett beslut hade inte fogats besvärsförbud

En magistrat hade, efter att ha fått en anmälan om att en person eventuellt var i behov av intressebevakning, fattat ett skriftligt beslut om att inte ansöka om förordnande av intressebevakare hos tingsrätten. BJO uppmärksammade magistraten på att till beslutet i enlighet med förvaltningslagen borde ha fogats besvärsförbud, eftersom det inte innefattade ett slutligt avgörande i sak (2515/4/07).

Vilseledande rubricering i en handling

En intressebevakningsbyrå hade använt en handling som var rubricerad "Kvitto på mottagen egendom" och som avslutades med meningen "jag kvitterar mottagandet av de nämnda handlingarna och medlen samt godkänner att redovisningen får laga kraft omedelbart". BJO ansåg att handlingens rubrik var vilseledande i förhållande till meningens rättsliga innebörd. Genom att godkänna en redovisning förlorar rättsinnehavaren sin rätt att klandra intressebevakarens åtgärder på basis av de omständigheter som framgår av redovisningen. Det är därför skäl att i samband med överlåtelsen tydligt redogöra för rättsinnehavaren vilka rättsverkningar godkännandet av redovisningen har samt att det inte är nödvändigt att godkänna redovisningen redan i överlåtelsesituationen.

BJO meddelade för kännedom intressebevakningsbyråns sin uppfattning att godkännande av redovisningar ska ske genom en särskild handling eller annars på ett

sådan sätt att undertecknaren med säkerhet inser betydelsen av sitt godkännande (2215/4/05*).

Bedömning av behovet av bostadsbidrag

En intressebevakare hade inte ansökt om bostadsbidrag för sin huvudman eftersom den omständigheten att huvudmannens myndige son var skriven i huvudmannens bostad enligt vad Folkpensionsanstalten (Fpa) uppgav utgjorde hinder för bostadsbidrag. BJO konstaterade att enligt Fpas anvisningar ska personer som endast formellt gjort flyttningsanmälan inte hänföras till samma hushåll. Enligt anvisningarna är vidare det faktiska boendet avgörande. Av den anledningen hade det med tanke på huvudmannens grundläggande sociala rättigheter varit motiverat att överväga alternativet att ärendet om rätten till bostadsbidrag överfördes till Fpa och vid behov till de i lagen om bostadsbidrag nämnda besvärsgörarna för avgörande. På så sätt skulle samtliga faktorer som påverkade huvudmannens rätt till bostadsbidrag ha vägts in i bedömningen (1782/4/07*).

och som intressebevakare verksamma anhörigas familjeliv och det särskilda skydd som detta åtnjuter. BJO såg ingen anledning att ifrågasätta magistratens prövning till den del som den satte tilltro till intressebevakarens berättelse om sin huvudmans vilja att ge gåvor och ansåg att gåvorna var sedvanliga till sin karaktär. Magistraten hade inte överskridit sin prövningsrätt då den ansåg att intressebevakaren hade handlat på ett sätt som var förenligt med huvudmannens vilja och intresse (2402/4/05).

Förbudet att skänka bort egendom

BJO tog framförallt i två ärenden upp frågan om förbudet att skänka bort egendom. I det första fallet ansåg BJO att en allmän intressebevakare hade handlat felaktigt genom att efter huvudmannens död godkänna att vårdhemmet överlät huvudmannens lösöre till en person utanför dödsboet. Eftersom intressebevakarens uppdrag upphör när huvudmannen avlider hade allmänna intressebevakaren inte haft rätt att godkänna att lösöre som hörde till dödsboet överläts till andra än bodelägare (1408/4/06*).

I ett annat fall hade en intressebevakare mottagit gåvor av sin huvudman/make genom att köpa dem för huvudmannens pengar. Huvudmannen hade varken bett om pengar för att köpa gåvorna eller köpt dem själv. I sin bedömning av ärendet beaktade BJO särdragen i relationen mellan intressebevakaren och huvudmannen samt den omständigheten att intressebevakningen också i situationer som denna i en så liten utsträckning som möjligt ska påverka huvudmannens

4.13 SOCIALFÖRSÄKRING

Med socialförsäkring avses sådant lagstadgat obligatoriskt försäkringsskydd som tryggar en persons utkomst i samband med arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Med hjälp av socialförsäkringen tryggas den grundläggande försörjningen i dessa ogynnsamma sociala situationer. Här är det fråga om den rätt till grundläggande försörjning som föreskrivs i 19 § 2 mom. i grundlagen.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av JO *Riitta-Leena Paunio* och som huvudföredragande fungerade referendarierådet *Lea Haapkylä*.

Detta avsnitt innehåller en redogörelse för laglighetskontrollen inom socialförsäkringssektorn, med undantag för utkomstskyddet för arbetslösa, som behandlas nedan i det avsnitt som gäller arbetskraftsförvaltningen, på s. 221.

4.13.1 LAGLIGHETSKONTROLL

Största delen av klagomålen gällande socialförsäkringssektorn avsåg förmåner som administreras av Folkpensionsanstalten (Fpa), såsom ersättningar som beviljas med stöd av sjukförsäkringslagen, bostadsbidrag, föräldraförmåner och läkemedelsersättningar samt invalidpensioner, ersättningar som beviljas med stöd av olycksfallsförsäkringslagen och ersättningar för rehabilitering och brottsskador. Klagomål anfördes också över studiestöd samt över militärskadeersättningar och militärunderstöd. Däremot inkom det färre klagomål än förut gällande den sociala tryggheten för personer som vistades utomlands och personer som flyttat till Finland.

I likhet med åren innan riktades det i många klagomål kritik mot att beslutsfattarna enligt klagandenas uppfattning hade handlat felaktigt eller lagstridigt då de hade förkastat förmånsansökningar eller besvär. I en del fall uttryckte klagandena också missnöje över att pensionsanstaltens eller besvärinstansens sakkunnig-läkare hade ansett att klaganden inte var berättigad till

pension eller sjukdagpenning, 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 återigen i flera av sina svar tvungen att konstatera att myndigheten i fråga hade avgjort ärendet inom ramen för sin prövningsrätt och hänvisa klagandena att söka ändring i beslutet.

En stor del av klagomålen gällde emellertid också myndigheternas förfarande och över lag de krav som kan ställas på god förvaltning samt på rättsskipnings- och myndighetsförfarandet. I klagomålen kritiserades framför allt det långsamma förfarandet, myndigheternas försummelser av att iakttä serviceprincipen och fullfölja rådgivnings- och informationsskyldigheten samt brister i rättsskyddet. Klagandena uttryckte också missnöje över att sekretessbelagda uppgifter om förmåns-sökandena inte hade behandlats på ett behörigt sätt. Däremot anfördes betydligt färre klagomål över beslutsmotiveringarna än åren innan.

JO undersökte också huruvida Fpa:s svenskspråkiga information, anvisningar och utbildning var tillfredsställande. JO konstaterade att Fpa på sina webbsidor gav snävtare information på svenska än på finska. I samband med JO:s inspektion av Fpa:s byrå i Mariehamn hösten 2006 framgick det dessutom att det förekommit problem vid anordnandet av utbildning på svenska och utarbetandet av svenskspråkiga anvisningar.

Enligt Fpa:s utredning har Fpa inlett ett projekt för att förbättra sin webbplats, inom ramen för vilket de språkliga behoven ska beaktas och översättningsverksamheten effektiveras. Enligt Fpa har det varit svårt att få tillräckligt många personer att delta i den svenskspråkiga utbildning som ordnats angående förmånerna. Ett tiotal personer har upplevts som ett lämpligt antal deltagare i en utbildningsgrupp. De förmånshandläggare som har svenska som modersmål vill ofta lära sig den finskspråkiga terminologin, eftersom de i stor utsträckning använder finska i sitt arbete. Fpa har strävat efter att förbättra möjligheterna att ordna svenskspråkig utbildning för handläggarna vid byrån i Mariehamn bl.a. med hjälp av videoutrustning.

JO konstaterade i sitt beslut att Fpa:s webbsidor uppfyller språklagens krav och att Fpa nu har bättre möj-

ligheter än förut att försnabba översättningen av anvisningarna och främja ordnandet av svenskspråkig utbildning.

Nedan följer en kortfattad redogörelse för några andra exempel på sådana avgöranden och iakttagelser som gäller förfarandet vid olika myndigheter.

Långa behandlingstider

God förvaltning och god rättsskipning innebär att ärendena ska behandlas inom en skälig tid och utan ogrundat dröjsmål, med beaktande av ärendets natur och övriga omständigheter som inverkar på ärendet. I synnerhet vid besvärsnämnden för social trygghet (fram till utgången av år 2006 prövningsnämnden) och vid försäkringsdomstolen var behandlingstiderna fortfarande så långa att de måste betraktas som ett allvarligt rättsskyddsproblem inom socialförsäkringssektorn. Vid försäkringsdomstolen var den genomsnittliga behandlingstiden år 2007 fortfarande över 13 månader. Under verksamhetsåret anfördes emellertid endast ett fåtal klagomål över behandlingstiderna vid försäkringsdomstolen.

Vid Fpa hade behandlingstiderna däremot förkortats betydligt jämfört med åren innan. Ännu år 2004 och 2005 var JO tvungen att uppmärksamma Fpa på de långa behandlingstiderna. Utvecklingen inom Fpa har varit positiv, även om det också under verksamhetsåret anfördes en del klagomål över behandlingstiderna vid Fpa.

I sina svar har JO under flera år fäst vikt vid de långa behandlingstider som förekommit vid prövningsnämnden. Saken aktualiserades redan år 2002, då JO inspekterade nämnden. Prövningsnämnden har ersatts av besvärsnämnden för social trygghet, där behandlingstiderna under det senaste året förlängdes ytterligare.

Efter att besvärsnämnderna för socialförsäkringsärenden avskaffades vid ingången av år 2007 har besvärsnämnden för social trygghet fått ta emot betydligt fler besvärssärenden än vad man uppskattade på förhand.

Dessutom fick besvärsnämnden för social trygghet ta emot de 3 200 besvärssärenden som överfördes från de avskaffade besvärsnämnderna, vilket bidrog till att behandlingstiderna förlängdes märkbart, trots att nämnden anställde flera föredragande och notarier.

Vid utgången av år 2007 var den genomsnittliga behandlingstiden vid besvärsnämnden för social trygghet över 13 månader, vilket otvivelaktigt är en alltför lång tid. Med anledning av detta kallade JO representanter för nämnden till sitt kansli för samråd. Vid underhandlingarna diskuterades utöver de åtgärder nämnden vidtagit för att förkorta behandlingstiderna också hur nämnden lyckats uppfylla kraven på god förvaltning och de övriga krav som ställs på verksamheten. Fpa:s fullmäktige har också uppmärksammat de långa behandlingstiderna. JO kommer att följa upp behandlingstiderna och verka för att de ska kunna förkortas.

En del av avgörandena gällde behandlingen av ärenden som återförvisats från besvärsnämnderna. T.ex. vid Kommunernas pensionsförsäkring hade behandlingen av ett återförvisat ärende tagit ett år i anspråk. Pensionsanstalten hade också underlåtit att kontakta klaganden efter att anstalten mottagit återförvisningsbeslutet och försummat att ge klaganden anvisningar under den tid pensionsärendet var under behandling (950/4/05*).

I ett annat fall hade ett ärende som återförvisats från olycksfallsnämnden varit under behandling hos A-försäkring Ab i nästan 10 månader efter att bolaget hade fått de behövliga uppgifterna från skattemyndigheten (1928/4/06). Enligt JO hade dessa återförvisade ärenden inte behandlats i enlighet med god förvaltnings-sed. JO konstaterade att de ändringar som besvärsnämnden gör i den första instansens beslut i allmänhet innebär att anstalten förpliktas betala en förmån eller höja en beviljad ersättning. Därför är det synnerligen viktigt att besvärnsinstansernas beslut följs noggrant och verkställs omedelbart.

Vid försäkringsdomstolen hade behandlingen av ett besvärssärende förlängts på grund av dröjsmål vid inhämtandet av tilläggsutredning och på grund av att den försäkringsrättsdomare som fungerade som ordförande i ärendet inte tillräckligt snabbt hade utsett en

ny föredragande för ärendet. I detta fall betonade JO betydelsen av att ärendena behandlas utan dröjsmål och hanteras korrekt (2504/4/05).

Skadeförsäkringsbolaget Pohjola hade behandlat en ansökan om arbetsolycksfallsersättning i över sex månader. Behandlingen hade fördröjts av utredningen av klagandens årsarbetsinkomst. Bolaget hade emellertid inte betalat någon förskottersättning till klaganden eller gett ett s.k. dröjsmålsintyg till Fpa, med stöd av vilket klaganden kunde ha ansökt om sjukdagpenning för den tid ärendet var under utredning. Enligt JO:s uppfattning hade bolaget försummat sin skyldighet att behandla klagandens ersättningsärende utan ogrundat dröjsmål (3288/4/05).

Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen hade å sin sida i ett fall underlåtit att fastställa en tidsfrist i den kompletteringsbegäran som hade sänts till klaganden. Detta hade föranlett ett obefogat dröjsmål vid behandlingen av klagandens pensionsärende (2033/4/06*).

Inom Esbo försäkringsdistrikt hade Fpa behandlat en ansökan om bostadsbidrag för pensionstagare i över tre månader, vilket JO betraktade som en alltför lång tid (2744/4/06*). Fpa:s byrå i Karis hade å sin sida behandlat ett anstaltsrehabiliteringsärende i ca sex månader. Enligt JO:s uppfattning hade det funnits förutsättningar att fatta beslut i ärendet efter ca fyra månader. JO ansåg att byrån också borde ha tagit hänsyn till rehabiliteringsanstaltens rekommendationer i ärendet och gett klaganden information om de grunder som iakttas vid beviljandet av anstaltsrehabilitering samt om den tidtabell enligt vilken ansökningarna behandlas (906/4/06*).

Vid Fpa:s byrå i Esbo hade hävningen av ett betalningshinder som gällde klagandens rehabiliteringspenning fördröjts med sex dagar. Dröjsmålet berodde på vårdslöshet vid behandlingen av den elektroniskt överförda utredningen och på att det inom anstalten förekom olika uppfattningar om vilket förfarande som skulle iakttas i ärendet. Enligt JO:s uppfattning hade ärendet inte behandlats korrekt (2677/4/06*). Fpa:s byrå i Huittinen hade å sin sida behandlat ett skadeståndsyrkande i 2,5 månader. I detta fall konstatera-

de JO att personalbyten inte kan utgöra en godtagbar grund för dröjsmål vid behandlingen (2853/4/07).

Av klagomålen framgick det att det i flera fall hade förekommit dröjsmål när det gällde överföringen av besvär till besvärsgöraren inom den lagstadgade tidsfristen. Dessa avgöranden refereras nedan på s. 219.

Serviceprincipen och rådgivningsskyldigheten

Serviceprincipen innebär enligt förvaltningslagen att den som ansöker om en förmån ska få behörig service inom förvaltningen. Rådgivningen utgör en central del av god förvaltning. I flera klagomål konstaterades det att det förekommit brister i samband med uträttandet av ärenden hos myndigheterna. Enligt klagomålen förekom det också brister vid ärendenas behandling och i samband med myndigheternas rådgivning och handledning.

I ett fall hade klagandens folkpension under fem års tid betalats in på hennes förre makes konto. Klaganden hade med anledning av detta begärt ersättning hos Fpa. Enligt JO ska folkpensionen betalas in på det konto sökanden uppgett. Om pensionen betalas på ett sätt som avviker från detta ska det finnas särskilda lagstadgade grunder för det eller en entydig skriftlig viljeyttring från sökanden själv. Eftersom Fpa inte kunde ådagalägga någon sådan viljeyttring från sökandens sida, ansåg JO att pensionsbetalningen inte hade skötts i enlighet med kraven på god förvaltning (947/4/05).

I ett ärende som gällde vårdbidrag för pensionstagare hade Fpa:s byrå i Etseri inte beaktat de särskilda kostnader som sökanden hade lagt fram utredning för. Därför uppmärksammade JO byrån på vikten av att ärendena behandlas på ett behörigt sätt (1647/4/06). Fpa:s byrå vid Kampen hade å sin sida försummat den utredningsskyldighet som föreskrivs i förvaltningslagen. Byrån hade nämligen i ett fall försummat att beakta uppgifterna om sökandens inkomster under de sex månader som föregick dennes insjuknande, trots att uppgifterna framgick av ansökningshandlingarna (270/4/06*).

I ett annat fall hade Statskontoret gett sökanden ett felaktigt förhandsbesked om den tidpunkt vid vilken sökanden skulle uppnå pensionsåldern. Felet uppdagades först då sökanden ansökte om pension. Utgående från den information som getts i förhandsbeskedet hade sökanden på sin arbetsplats genomfört vissa arrangemang med tanke på sin pensionering. Därför ansåg sökanden att det inte längre var möjligt att ändra tidpunkten för pensioneringen. Till följd av detta hade sökanden blivit tvungen att för gott nöja sig med lägre förtida ålderspension. JO konstaterade att beskeden om pensionsskyddet ska vara riktiga och exakta. Riksdagen har sedermera antagit en lag om ändring av lagen om statens pensioner, som trädde i kraft 1.1.2008. Enligt denna lagändring är Statskontorets förhandsbesked om pensionssökandens sannolika pensionsålder under vissa förutsättningar bindande för Statskontoret när de fakta som ligger till grund för beskedet visar sig vara felaktiga av orsaker som beror på Statskontoret (178/4/06).

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot Skadeförsäkringsbolaget Pohjolas förfarande när det gällde fördelningen av den bonusförlust som föranletts av utbetalningen av ersättning för en trafikskada som klagandens make råkat ut för. Enligt JO borde bolaget ha informerat klaganden om hur ersättningen för makens trafikskada inverkar på den överförbara bonusen. Makarna skulle då ha haft möjlighet att jämföra alternativen och välja det fördelaktigare alternativet (2013/4/06*).

I ett ärende ansåg JO att Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Etera borde ha besvarat klagandens skriftliga frågor och tagit ställning till ärendets behandlingsfaser innan bolaget fattade beslut om pensionen (524/4/06). I sitt svar med anledning av ett annat klagomål ansåg JO att Ömsesidiga Försäkringsbolaget Fennia borde ha tagit emot klagandens kontantbetalning av trafikförsäkringspremien (1669/4/05*).

I ett annat fall hade Skadeförsäkringsaktiebolaget Pohjola under 7,5 månaders tid underlåtit att verkställa förskottsinnehållning vid utbetalningen av en ersättning som beviljats med stöd av olycksfallsförsäkringslagen. Med anledning av detta hade klaganden blivit tvungen att betala kvarskatt. JO ansåg att det hade skett en försummelse i ärendet. Ersättningarna ska betalas vid rätt

tidpunkt och förskottsinnehållningen ska verkställas noggrant (212/4/06*).

Dataskyddet

I vissa fall fanns det också risk för att klagandenas rättsskydd hade äventyrats på grund av att sekretessbelagda uppgifter eller personuppgifter inte hade behandlats på ett behörigt sätt.

Fpa:s byrå i Joensuu hade sänt ett sådant ersättningsbeslut som avses i sjukförsäkringslagen till ersättningssökandens arbetsgivare, utan att stryka uppgifterna om sökandens hälsotillstånd ur beslutet. JO ansåg att beslutet inte hade delgetts på ett behörigt sätt (2480/4/05*). I ett annat fall hade Fpa:s byrå i Malm vägrat lämna klaganden uppgifter om ett bostadsbidragsärende innan klaganden hade företett en fullmakt undertecknad av maken. Enligt JO:s uppfattning var klaganden emellertid enligt 11 § i förvaltningslagen en part i bostadsbidragsärendet och byrån borde därför ha gett klaganden de begärda uppgifterna (2926/4/06*).

Fpa:s byrå vid Kampen hade sänt en hyresgivare ett brev i vilket hyrestagarens personbeteckning hade antecknats. JO konstaterade att personbeteckningen inte i sig är en sekretessbelagd uppgift. Fpa borde emellertid ha beaktat personuppgiftslagens bestämmelse om att man ska se till att personbeteckningen inte onödigt antecknas i handlingar som upprättas på basis av ett personregister (3229/4/06*). I ett annat fall ansåg JO att Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen inte hade behandlat en pensionsansökan på ett behörigt sätt, då bolaget hade sänt sekretessbelagda uppgifter som gällde en annan person till klaganden (2678/4/06*).

I ett ärende som gällde en förmån hade klaganden bett att få ta del av ett utlåtande som getts av sakkunnigläkaren vid Östra Finlands socialförsäkringsnämnd. Nämnden hade besvarat klagandens begäran genom ett brev där nämnden meddelade att klaganden inte hade rätt att få utlåtandet till påseende. JO ansåg att nämnden borde ha fattat ett överklagbart beslut om saken (2484/4/06*).

4.13.2 INSPEKTIONER

JO inspekterade If Skadeförsäkringsbolag Ab, Ömsesidiga arbetspensionsförsäkringsbolaget Varma och Tapiola-gruppen. Inspektionerna gällde den verksamhet som berör lagstadgade pensioner och ersättningar. JO fortsatte också att bekanta sig med Fpa:s byråer genom att inspektera Fpa:s kontaktcenters enhet i Norra Karelen samt Norra Karelen försäkringsdistrikt.

Vid inspektionerna av försäkringsinrättningarna granskade JO huruvida deras verksamhet motsvarade kraven på god förvaltning. JO fäste vikt vid att pensions- och ersättningsansökningar ska behandlas utan dröjsmål och vid att besluten ska motiveras på ett behörigt sätt. Vid inspektionerna utredde JO också hur bolagen hade ordnat rådgivningen och handledningen för sina kunder samt hur bolagen i sin verksamhet främjade jämlikheten. JO gjorde sig på förhand förtrogen med slumpmässigt utvalda pensionsbeslut samt ersättningsbeslut som grundade sig på olycksfallsförsäkringslagen och trafikförsäkringslagen.

JO konstaterade att situationen vid bolagen var förhållandevis god när det gällde ansökningarnas behandlingstider samt att beslutsmotiveringarna i huvudsak var adekvata och tillräckliga. I sådana beslut som gäller avslag av olycksfallsförsäkrings- och trafikförsäkringsersättningar borde man dock enligt JO:s uppfattning sträva efter att noggrannare specificera orsakerna till att ansökan avslås. Sökanden borde få en utförligare förklaring till varför han eller hon inte anses vara berättigad till olycksfallsförsäkringsersättning eller ersättning enligt trafikförsäkringslagen. I fråga om olycksfallsförsäkringsbesluten och trafikförsäkringsbesluten fäste JO också vikt vid det faktum att besluten inte innehöll något omnämnande av datumet för när ansökan eller den övriga utredningen inkommit till bolaget. På basis av avgörandet var det således inte möjligt att sluta sig till ärendets behandlingstid eller bedöma huruvida beslutet hade fattats inom den lagstadgade tidsfristen.

Vid alla försäkringsinrättningar som JO inspekterade hade man satsat på rådgivningen och i synnerhet på att utveckla webbservicen. Den försäkrade kan få infor-

mation bl.a. om sin kundrelation, beloppet av sin intjänade pension samt om grunderna för fastställandet av olycksfallsförsäkrings- och trafikförsäkringsersättningar antingen via webbplatsen eller per telefon, per brev eller genom att personligen besöka ett kundserviceställe. Enligt JO:s iakttagelser finns det också tillräckligt med svenskkunnig personal vid försäkringsinrättningarnas serviceställen.

JO bekantade sig också med Fpa:s kontaktcenters enhet i Norra Karelen. JO granskade hur väl den information kunden gett förmedlas från kontaktcentret till försäkringsdistrikten och hur väl informationen beträffande en viss förmån överförs till uppgifterna om andra förmåner som också påverkas av denna information. Kontaktcentret har till uppgift att ge kunderna råd och handledning per telefon samt förmedla information till kunderna och försäkringsdistrikten. Kontaktcentret betjänar kunderna i vissa försäkringsdistrikt i huvudstadsregionen, Österbotten och Norra Karelen på både finska och svenska. Dessutom betjänar kontaktcentret Fpa:s samarbetsparter i frågor som gäller kundernas förmånsärenden.

Kontaktcentrets telefonnummer som gäller olika förmåner anges bara i kontaktuppgifterna för sådana byråer som hör till de berörda försäkringsdistrikten. På Fpa:s webbsidor presenteras kontaktcentret inte som en särskild enhet för kunderna. Den svenskspråkiga kundservicen är emellertid för närvarande riksomfattande. Kunderna får nämligen kontaktcentrets telefonnummer då de söker kontaktuppgifter för byråer inom de svenskspråkiga regionerna.

Ett av syftena med kontaktcentret är att Fpa:s kunder ska betjänas enligt samma principer i hela landet. I kundbetjäningssituationer har det nämligen observerats att tillvägagångssätten varierar en aning i de olika försäkringsdistrikten. JO uppmärksammade också det faktum att det inte finns en tillräckligt tydlig skiljelinje mellan kontaktcentrets telefonservice och det beslutsfattande som sker i försäkringsdistrikten.

I samband med inspektionen av Fpa:s försäkringsdistrikt i Norra Karelen fäste JO vikt vid hur förvaltningslagens krav och de övriga krav som ställs på god förvaltning och god myndighetsverksamhet uppfylls. JO uppmärksammade i synnerhet förmånsansökningarnas

behandlingstider, kundservicen och rådgivningen. Dessutom granskade JO hur väl informationen beträffande en viss förmån överförs till uppgifterna om andra förmåner som också påverkas av denna information, samt hur väl jämställdheten tillgodoses.

Inom Norra Karelens försäkringsdistrikt har man satsat på kundservicen och rådgivningen. Kunderna kan på förhand boka tid hos en anställd, antingen per telefon eller genom att besöka kundservicestället. Kunden tilldelas samma vecka en tid vid den byrå inom försäkringsdistriktet som han eller hon själv önskar besöka. Om de anställda vid byrån inte har tillräckligt gediget kunskande i frågan, tillkallas en anställd från en annan byrå inom försäkringsdistriktet som kan ge kunden råd i ärendet. Enligt JO:s iakttagelser var ansökningarnas behandlingstider inom försäkringsdistriktet förhållandevis goda och beslutsmotiveringarna i huvudsak adekvata och tillräckliga.

4.13.3 AVGÖRANDEN

Ansökningar om handikappförmåner förkastades i större utsträckning än förut

Vissa handikapporganisationer bad JO utreda huruvida Fpa hade handlat lagenligt då Fpa hade justerat en del handikappbidrag och vårdbidrag för pensionstagare så att bidragets belopp minskades och förkastat allt fler ansökningar om medicinsk rehabilitering för gravt handikappade. I klagomålet underströks det faktum att lagstiftningen inte hade ändrats.

Då JO utredde ärendet framgick det att Fpa under de senaste åren hade förkastat fler ansökningar om handikappbidrag, vårdbidrag för pensionstagare och medicinsk rehabilitering för gravt handikappade än åren innan. Av ansökningarna om handikappbidrag förkastades 34,4 % år 2003, medan 39,7 % förkastades år 2006. Av ansökningarna om vårdbidrag för pensionstagare förkastades 10,2 % år 2003, medan 15,2 % av ansökningarna förkastades år 2006. Av de ansökningar som gällde medicinsk rehabilitering för gravt handikappade förkastades 6,1 % år 2003 och 11,6 % år 2006. För alla dessa förmåners del har således antalet

förkastade ansökningar ökat med ca fem procent från år 2003 till år 2006.

Enligt Fpa har pensionstagarnas benägenhet att ansöka om vårdbidrag ökat bl.a. på grund av att det informerats mycket om bidraget. Det faktum att fler ansökningar än tidigare har förkastats beror enligt Fpa:s bedömning högst sannolikt på att det under de senaste åren har funnits allt fler sådana personer bland sökandena som enligt den gällande lagstiftningen inte är berättigade till vårdbidrag. Fpa framhöll också att en persons funktionsförmåga kan förbättras t.ex. genom rehabilitering, vård och effektiv medicinering.

Av Fpa:s utlåtande framgick det vidare att Fpa bl.a. i samband med behandlingen av ärenden som gäller rehabiliteringsförmåner, sjukdagpenning eller läkemedelsersättningar kan få sådan information om den förskrade som också inverkar på betalningen av handikappförmåner. Vid behandlingen av ärenden som gäller handikappbidrag har Fpa rätt att använda information som erhållits för skötseln av andra ärenden, om det är uppenbart att uppgifterna är av betydelse i sammanhanget. Dessutom är nästan alla de omständigheter som utgör villkor för beviljande av handikappbidrag eller vårdbidrag till sin karaktär sådana att de åtminstone i viss mån förändras med tiden. Då det inte längre finns grunder för att betala vårdbidrag eller handikappbidrag till samma belopp som förut, ska det enligt Fpa också vara möjligt att minska de beviljade förmånerna. Fpa har inte utfärdat några anvisningar om ändring av avgörandepraxis i ärenden som gäller medicinsk rehabilitering för gravt handikappade. De iakttagelser som förts fram i klagomålet grundar sig enligt Fpa på några enstaka fall.

Också riksdagen har uppmärksammat det faktum att Fpa förkastat en så pass stor del av ansökningarna om dessa förmåner. År 2006 ställdes två skriftliga frågor angående detta och år 2007 ställdes ett frågsmål om saken. Frågsmålen besvarades av förra social- och hälsovårdsminister *Haatainen* och nuvarande omsorgsminister *Risikko*, som i sina svar lade fram samma motiveringar som Fpa framfört i sitt utlåtande.

Enligt JO kan de ovan nämnda faktorerna förklara ökningen av andelen förkastade ansökningar. Det råder emellertid inte säkerhet om huruvida ökningen uttryck-

ligen beror på dessa omständigheter. Omfattningen och variationen av andelen förkastade ansökningar påverkas av många olika faktorer. Enligt JO kan man inte utgå från att en viss procentuell andel av sökandena skulle vara berättigade till en viss förmån under en bestämd period. En jämlik behandling av sökandena förutsätter dock att Fpa behandlar och avgör förmånsansökningarna konsekvent, på basis av enhetliga kriterier och oberoende av under vilket år en person ansöker om en förmån.

Sökandena måste kunna lita på att Fpa:s beslut är bestående och på att Fpa handlar konsekvent då sökandens förhållanden är oförändrade. En kontinuerlig ökning av andelen förkastade förmånsansökningar kan väcka misstroende hos sökandena när det gäller grunderna för beslutsfattandet. Om man strävar efter att ändra grunderna för beviljande av förmånerna, ska frågan föras till riksdagen för prövning. Eventuella justeringar ska göras genom lagändringar.

JO konstaterade att Fpa inte har handlat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter vid beviljandet av dessa förmåner. Andelen förkastade ansökningar har emellertid ökat betydligt inom de tre berörda förmånskategorierna och ökningen har varit fortgående under de senaste åren. Enligt JO bör Fpa undersöka saken och utreda orsaken till den jämna och fortgående ökningen av antalet förkastade ansökningar.

Var och en vars förmånsansökan har förkastats eller vars förmån har dragits in eller justerats så att dess belopp minskats ska enligt JO i beslutsmotiveringen ges en förklaring till varför detta har skett. Dessutom ska den som ansöker om en förmån redan i det skede då grunderna för ansökan eller justeringen utreds ges tillräcklig information om vilka nya utredningar han eller hon ska foga till sin ansökan och om vad justeringen kan leda till.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 28.9.2007, dnr 2898/4/05*, föredragande Lea Haapkylä

Fpa inledde i slutet av år 2007 en utredning för att analysera orsakerna till ökningen av antalet förkastade ansökningar inom de berörda förmånskategorier. Utredningen fortgår under år 2008, då den nya

lagstiftningen om handikappförmåner har trätt i kraft. Fpa meddelade att personer som erhåller någon av de aktuella förmånerna i fortsättningen ska informeras om orsakerna till justeringen samt om vilka utredningar personen i fråga ska lämna in till Fpa.

Försäkringsinrättningar överskred tidsfristerna för överföring av besvär

JO undersökte redan år 2005 på eget initiativ arbetspensionsanstaltarnas överskridningar av de tidsfrister som föreskrivits för överföring av besvär. JO konstaterade i sitt beslut (528/2/04) att situationen inte var tillfredsställande när det gällde iakttagandet av den föreskrivna 60-dagarsfristen. Trots att det finns ovillkorliga lagbestämmelser om saken skedde det nämligen överskridningar av tidsfristen. JO bad social- och hälsovårdsministeriet (SHM) meddela vilka åtgärder ministeriet hade för avsikt att vidta för att pensionsanstalterna skulle ändra sin praxis så att den är förenlig med lagen. JO bad också SHM meddela om det enligt ministeriets uppfattning fanns anledning att ändra den lagstiftning som reglerar tidsfristerna.

SHM uppgav i sitt svar att de överskridningar av tidsfristerna som skett inom arbetspensionssystemet skulle betraktas som enstaka fall. De eventuella problemen hade enligt ministeriet hört samman med att nya omfattande informationssystem togs i bruk. Enligt SHM:s dåvarande uppfattning skulle de enstaka överskridningarna av tidsfristerna elimineras genom att pensionsanstalterna informerades om saken och följde upp iakttagandet av tidsfristerna.

Enligt JO:s iakttagelser skedde det emellertid fortsättningsvis överskridningar av tidsfristerna både inom Fpa och inom andra försäkringsinrättningar. Därför tog JO på eget initiativ saken till ny prövning år 2007 och bad Fpa och SHM lämna in en utredning om hur väl tidsfristerna följdes och övervakades samt om orsakerna till eventuella överskridningar av fristerna. JO bad dem också ge ett utlåtande om den lagstiftning som reglerar tidsfristerna. Dessutom bad hon SHM lämna in en utredning om hur väl pensionsanstalterna informerades om tidsfristerna och följde upp att fristerna

iaktogs (vilket ministeriet hänvisat till i sitt tidigare svar), samt om hurdana datatekniska lösningar anstalterna hade valt för uppföljningen.

SHM konstaterade i sitt utlåtande att pensionsanstalterna betraktar bestämmelserna om tidsfristerna som alltför oflexibla. Överskridningarna av tidsfristerna har emellertid inte utgjort något märkbart problem i samband med ändringssökandet. I och med att överklagandet av arbetspensionsärenden förenhetligades i början av år 2007 är det hädanefter möjligt att få information om hur väl pensionsanstalterna inom den privata och den offentliga sektorn iakttar de föreskrivna tidsfristerna. I samband med det projekt för utvidgning av rättelseförfarandet som pågår vid justitieministeriet är det enligt ministeriet möjligt att granska huruvida det finns behov av att skärpa bestämmelserna om de tidsfrister som föreskrivits för överföring av besvär.

Fpa har i sin utbildning och i sina anvisningar betonat att tidsfristerna ska iakttas. Fpa framhöll att det är viktigt att lagen fortsättningsvis innehåller tydliga bestämmelser om saken och att man noga ska överväga behovet av lagändringar. Ärendet är fortfarande under behandling vid JO:s kansli (488–489/2/07).

JO uppmärksammade följande försummelser av tidsfristerna för överföring av besvär.

Fpa:s byrå i Vanda hade överskridit den föreskrivna 30-dagarsfristen i ett ärende som gällde en långtidsarbetslös persons pensionsbesvär. I Reso försäkringsdistrikt hade den föreskrivna 30-dagarsfristen överskridits i ett rehabiliteringsärende och i Helsingfors försäkringsdistrikt hade fristen överskridits i ett bostadsbidragsärende. Vid Studiestödscentralen hade tidsfristen överskridits i ett studiestödsärende och vid Fpa:s avdelning för pensioner och utkomstskydd hade den föreskrivna 30-dagarsfristen överskridits i ett ärende som gällde sjukdagpenning och invalidpension. Som orsaker till dröjsmålen framfördes bl.a. anhopning av arbetet, resursbrist under semestertiden samt vårdslöshet. Vid behandlingen av ett arbetspensionsbesvärsärende hade Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Etera överskridit den ovillkorliga 60-dagarsfrist som föreskrivs i arbetspensionslagen.

I sitt avgörande framhöll JO att de förmånsärenden som försäkringsinrättningarna behandlar ofta har en mycket stor ekonomisk betydelse för de berörda personerna. Därför ska dessa ärenden behandlas utan dröjsmål. I den regeringsproposition som gäller de aktuella bestämmelserna konstateras det att syftet med tidsfristerna är att accentuera försäkringsinrättningarnas ansvar och försnabba ärendenas behandling. JO ansåg att varken Fpa:s byråer eller pensionsanstalterna hade lagt fram godtagbara orsaker till att tidsfristerna hade överskridits. Anstalterna ska organisera behandlingen av besvär så att de under alla omständigheter kan följa de tidsfrister som föreskrivs i lagen (1574/4/05*, 256/4/06*, 674/4/06, 2830/4/06*, 3871/4/06*, 4146/4/06* och 251/4/07).

4.14

**ARBETSKRAFTEN OCH
UTKOMSTSKYDDET FÖR
ARBETSLÖSA**

Till detta sakområde hör ärenden som gäller arbetskraftsförvaltningen, utkomstskydd för arbetslösa, arbetarskydd och civiltjänst. Dessa ärenden avgjordes av BJO *Jukka Lindstedt*. Huvudföredragande var JO-sekreterare *Kari Muukkonen*.

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. 213. Utkomstskyddet för arbetslösa hör samman med den rätt till grundläggande försörjning som var och en enligt grundlagens 19 § 2 mom. ska garanteras genom lag. Genom utkomstskyddet för arbetslösa tryggas således en lagstadgad grundläggande rättighet.

4.14.1

**VERKSAMHETSMILJÖN OCH
LAGSTIFTNINGSREFORMER**

Arbetsministeriet samt handels- och industriministeriet ersattes med arbets- och näringsministeriet som inledde sin verksamhet 1.1.2008.

Den nya civiltjänstlagen stadfästes. Genom den förkortades tjänstgöringstiden i civiltjänst med 33 dagar till 362 dagar. Lagen trädde i kraft 1.1.2008.

I arbetsavtalslagen och i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen gjordes ändringar som trädde i kraft 1.1.2008. Avsikten med ändringarna är att förbättra ställningen för arbetstagare i anställningsförhållanden för viss tid samt att förhindra att arbetsavtal för viss tid används utan i lagen angivna skäl.

4.14.2

LAGLIGHETSKONTROLL

JO avgjorde 155 klagomål som hänfördes till detta sakområde. I 26 av dessa ärenden vidtog JO åtgärder. Åtgärderna innebar oftast att JO i handledande eller

klandrande syfte meddelade myndigheten sin uppfattning eller uppmärksammade myndigheten på missförhållanden som uppdragats till följd av klagomål.

Det var oftast fråga om bedömning av de krav som ställs på god förvaltning och på förvaltningsprocessen, t.ex. långa behandlingstider för ansökningar, bristfälliga beslutsmotiveringar och misstänkta försummelser av omsorgsplikten.

Många klagomål gällde emellertid i sista hand klagandens rätt till vissa förmåner under arbetslöshet, närmast arbetslöshetsdagpenning eller arbetsmarknadsstöd. I sina skrivelser uttryckte klagandena i allmänhet missnöje med att de hade förvägrats förmåner som 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 kan emellertid inte ingripa i avgörandens materiella innehåll.

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 behandlingen har varken arbetslöshetskassan eller Fpa ännu fattat något beslut i själva utkomstskyddsärendet. Ett Arbetskraftspolitiskt utlåtande kan emellertid inte överklagas, utan ändring kan sökas först i det beslut som fattas av arbetslöshetskassan eller Fpa. Det förefaller som om de som ansöker om utkomstskydd inte alltid känner till systemet utan skriver till JO när de har fått ett negativt utlåtande. De Arbetskraftspolitiska utlåtanden som ges i utkomstskyddsärenden har en stor betydelse för sökanden, eftersom slutresultatet är bindande för arbetslöshetskassorna och Fpa när de avgör förmånsärendet. Därför är det viktigt att Arbetskraftsbyråerna och Arbetskraftskommissionerna handlar korrekt då de ger dessa utlåtanden och att de som ansöker om förmåner upplever att förfarandet är opartiskt och rättvist.

I ett ärende (3756/4/06) ansåg BJO att en Fpa-byrå hade dröjt med att betala ut arbetsmarknadsstöd. I ett annat fall (236/4/05) uppmärksamade BJO en Fpa-byrå på vikten av omsorgsfullt beslutsfattande. JO ansåg i sitt avgörande (451/4/05) att en Fpa-byrå hade

handlat i strid med lagen om utkomstskydd för arbetslösa då den inte hade fattat ett överklagbart beslut med anledning av klagandens ansökan om arbetsmarknadsstöd.

Dröjsmål med att ge arbetskraftspolitiska utlåtanden ledde i två ärenden (271/4/05 och 3024/4/05*) till kritik från BJO:s sida. BJO kritiserade en arbetskraftskommission för att den inte hade registrerat uppgifter som inhämtats per telefon (385/4/06*).

De övriga avgöranden som gällde arbetskraftsförvaltningen avsåg, utöver förfarandet vid arbetskraftsbyråerna, åtgärder som vidtagits vid arbetskrafts- och näringscentralerna (TE-centralerna) inom arbetarskyddsdistriktet.

Ett ärende (3562/4/05*) gällde en arbetskraftsmyndighets behandling av en anonym anmälan. BJO ansåg att arbetskraftsbyråns direktör borde ha överfört en anonym anmälan som han fått per telefon till den behöriga arbetskraftsbyrån och upprättat en handling varav framgick att anmälaren var anonym. BJO tog också ställning till frågan om hemlighållande av anmälares identitet. Till denna del ansåg BJO att det varken fanns grunder eller anledning att hemlighålla att det var fråga om en anonym anmälan. Dessutom ansåg BJO att utgångspunkten är den att en part i enlighet med offentlighetslagen har rätt att få veta vem som har gjort en anmälan mot honom och att anmälares identitet kan hemlighållas endast i undantagsfall.

BJO uppmärksammade en arbetskraftsbyrå på vikten av omsorgsfull hantering av handlingar (2597/4/05). I ett avgörande (2469/4/05) ansåg BJO att en arbetskraftsbyrå dröjt med att upprätta ett sysselsättningsprogram. Enligt BJO:s åsikt utgör den omständigheten att sökanden får sjuk- eller ålderdomspension inget hinder för att på begäran registrera honom som arbetssökande (2762/4/05). BJO kritiserade en arbetskraftsbyrås förfarande vid antagning till arbetskraftsutbildning (1355/4/05). Enligt BJO:s åsikt hade sökandena inte blivit jämlit behandlade i regionalt hänseende.

Dessutom kritiserade BJO arbetskraftsbyråer för att deras startpenningsbeslut var bristfälligt motiverade (1083/4/06* och 3983/4/06*). BJO ansåg att en ar-

betskraftsbyrå i ett startpenningsbesluts tilläggsvillkor också borde ha nämnt att en förutsättning för att få startpenning var att mottagaren deltog i företagarbildning (1770/4/06).

BJO kritiserade ett arbetarskyddsdistrikt för dröjsmål med att upprätta inspektionsprotokoll (1262/4/05) och ett arbetsskyddsdistrikts inspektör för att denne inte hade upprättat inspektionsprotokoll (3070/4/05). BJO uppmärksammade ett arbetarskyddsdistrikt på att distriktet inte i ett inspektionsprotokoll nämnt att inspektionen gjorts med anledning av en klagandes anmälan (764/4/06). BJO kritiserade ett arbetarskyddsinspektör för att denne i sitt svar till en klagande hade hänvisat till rätten att söka ändring, trots att det inte var fråga om ett överklagbart beslut (3854/4/05). Dessutom ansåg BJO att ett arbetarskyddsdistrikts inspektör hade handlat i strid med förvaltningslagen då han inte besvarat klagandens e-postmeddelande (866/4/05).

BJO ansåg att det i en annons om en tjänst som direktör för en arbetskraftsbyrå hade varit skäl att nämna de språkkunskapskrav som gäller för tjänstemän (2284/4/06). BJO kritiserade också en TE-centrals motiveringar till ett beslut i ett lönegarantiärende (3212/4/05).

4.12.3 AVGÖRANDEN

Återbetalning av en arbetslöshetskassas medlemsavgift

BJO ansåg att det fanns anledning att kritisera Allmänna arbetslöshetskassans (YTK) praxis att inte återbetala medlemsavgiften till en medlem som frivilligt utträtt ur kassan, till den del som avgiften kunde anses hänföra sig till tiden efter utträdet.

Kassan hänvisade till att medlemsavgiften är en fast avgift som bestäms kalenderårsvis och att medlemmarna också informerats om detta faktum. Enligt kassan är den inte enligt lag skyldig att återbetala avgiften och kassans stadgar möjliggör inte heller befrielse från medlemsavgift. Kassan hänvisade också till att vissa andra kassor följer samma praxis.

Försäkringsinspektionen meddelade i sitt yttrande att den gett kassorna anvisningar om att i enlighet med försäkringsprincipen på begäran återbetala en del av den årliga medlemsavgiften om en medlem utträder under ett kalenderår. Enligt Försäkringsinspektionen har YTK emellertid inte tagit i en sådan bestämmelse i sina stadgar.

BJO granskade den bestämmelse i lagen om arbetslöshetskassor som reglerar återbetalning av medlemsavgifter, med försäkringsprincipen som utgångspunkt. Enligt bestämmelsen har en medlem som utträtt eller utesluts ur kassan inte rätt att återfå till kassan betalda avgifter som gäller tiden före den tidpunkt då han utträdde eller uteslöts ur kassan.

Enligt BJO:s åsikt kan bestämmelsen enligt sin ordalydelse tolkas så att en person sålunda har rätt att återfå avgifter som hänför sig till tiden efter att han utträtt eller utesluts. I regeringens proposition om saken konstateras till denna del att medlemsavgifter *kan* återbetalas. Av bestämmelsen kan sålunda inte härledas någon ovillkorlig rätt att återfå medlemsavgifter när det är fråga om medlemmar som har utträtt ur en kassa.

Försäkringsprincipen innebär generellt att en person betalar en försäkringsavgift för att få trygghet i risk-situationer. I fråga om arbetslöshetsskydd innebär detta att kassans medlemmar i form av medlemsavgifter gemensamt betalar en del av arbetslöshetsdagpenningarna. BJO vände på frågan och undrade om en person är skyldig att betala medlemsavgift till en kassa för en tid då han inte längre är medlem i kassan och för vilken han sålunda inte har rätt till inkomstrelaterat utkomstskydd från kassan.

BJO framförde som sin åsikt att då en medlem frivilligt utträder ur en arbetslöshetskassa borde den nämnda lagbestämmelsen tolkas så att till personen i fråga återbetalas den del av medlemsavgiften som kan anses hänföra sig till tiden efter utträdet.

BJO bad YTK senast 30.11.2007 meddela vilka åtgärder hans avgörande föranlett. BJO sände sitt beslut för kännedom också till social- och hälsovårdsministeriet samt till Försäkringsinspektionen och uppmanade dem att beakta avgörandet i anvisningarna till ar-

betslöshetskassorna och vid behov också i samband med andra åtgärder.

BJO Jukka Lindstedts beslut 20.8.2007, dnr 3300* och 3315/4/05, föredragande Juha Niemelä

YTK meddelade 30.11.2007 att kassans styrelse hade behandlat BJO:s beslut. Styrelsen konstaterade att kassan för medlemsavgifternas vidkommande hade eftersträvat ett så enkelt, schematiskt och kostnadseffektivt förfarande som möjligt. På så sätt kunde man enligt styrelsens åsikt bl.a. på sikt slippa höja medlemsavgiften.

Styrelsen underströk också att en ändring av betalningspraxis för medlemsavgifterna i en arbetslöshetskassa med över 260 000 medlemmar får omfattande ekonomiska konsekvenser. Styrelsen gav emellertid kassans verkställande direktör i uppdrag att utreda möjligheterna att eventuellt ändra praxis i fråga om medlemsavgifterna. YTK uppgav att man i samband med detta arbete har för avsikt att ta reda på försäkringsbolagens praxis och diskutera saken med andra arbetslöshetskassor som tar ut årliga medlemsavgifter.

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 den kommunala självstyrelsen 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 JO-sekreterare *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 ska 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 och i lagen om kommunala tjänsteinnehavare finns heltäckande bestämmelser om tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning. Inom kommunalförvaltningen iaktas 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.

Inom statens centralförvaltning sköts kommunärendena av flera olika ministerier. Från och med ingången av år 2008 är det finansministeriet som svarar för utvecklingen av den allmänna lagstiftning som berör kommunerna och kommunalförvaltningen, för de uppgifter som hör samman med redovisning och analys av kommunernas ekonomi samt för samarbetet mellan staten och kommunerna. Ministeriet svarar också för de kommunala skattefrågorna. Förändringen grundar sig på de riktlinjer som anges i regeringsprogrammet för Matti Vanhanens II regering. Enligt riktlinjerna ska de centrala uppgifter som hör samman med utveckling av förvaltningen koncentreras till finansministeriet. Genom att styrningen av kommunernas och statens ekonomi koncentreras till samma ministerium eftersträvar man en effektivare helhetsplanering av den offentliga ekonomin. Beredningen av författningar som berör kommunalförvaltningen och tillsynen över kommunalförvaltningen ingår också i den helhet som de kommunala frågorna utgör.

4.15.2

**KOMMUNERNAS
STRUKTURFÖRÄNDRING**

Kommunerna har ett mycket omfattande verksamhetsområde. Största delen av kommunernas uppgifter är lagstadgade. För att kommuner av olika karaktär och storlek ska kunna klara av sina uppgifter behöver de samarbeta med varandra, åtminstone när det gäller organiseringen av sådan verksamhet som överskrider kommungränserna. Samarbetet mellan kommunerna regleras i huvudsak i kommunallagen. Utgångspunkten är att kommunsamarbetet baserar sig på frivillighet, men i vissa speciallagar (t.ex. lagen om specialiserad sjukvård) bestäms det att kommunerna måste höra till en samkommun som svarar för vissa bestämda uppgifter. Dessutom har skötseln av en del uppgifter organiserats i form av lagstadgat regionalt samarbete (t.ex. räddningsväsendet).

Kommun- och servicestrukturreformen är den mest omfattande reformen av kommunalförvaltningen och den kommunala servicen i Finlands historia. Kommunerna och staten svarar gemensamt för att reformen genomförs före utgången av år 2012. I enlighet med lagen om en kommun- och servicestrukturreform (ramlagen) lämnade alla kommuner senast 31.8.2007 in planer om förnyelse av strukturerna och ordnandet av servicen till statsrådet. Stadsregionerna ska dessutom utarbeta planer för att utöka det regionala samarbetet.

För att stärka samarbetet kan kommunerna enligt ramlagen bilda samarbetsområden som består av bestämda funktionella helheter. Kommunerna kan avtala att samarbetsområdets uppgifter anförtros en av kommunerna (värdkommunmodellen) eller att uppgifterna sköts av en samkommun. I en kommun eller inom ett samarbetsområde som sköter primärvården ska det enligt lagen finnas åtminstone ca 20 000 invånare. En kommun eller ett samarbetsområde som har tillstånd att ordna grundläggande yrkesutbildning ska å sin sida ha åtminstone ca 50 000 invånare.

Inom ramen för kommun- och servicestrukturreformen har över hälften av landets kommuner deltagit i kommunindelningsutredningar under åren 2005–2007. Fram till 2.1.2008 hade kommunernas fullmäktige fattat beslut om 30 kommunsammanslagningar. Dessa sammanslagningar kommer att genomföras 1.1.2009. Kommunsammanslagningarna omfattar 92 kommuner och genom sammanslagningarna kommer kommunernas antal att minska med 62. För närvarande pågår dessutom 12 kommunindelningsutredningar som omfattar sammanlagt 29 kommuner. Fyra av dessa utredningar är sådana särskilda kommunindelningsutredningar som inletts på initiativ av inrikesministeriet och med anledning av vilka kommunerna, efter att ha fattat positiva beslut om saken, kan sammanslås ännu i början av år 2009.

I och med strukturreformen uppkommer ca 70 samarbetsområden för hälso- och socialvård. Samarbetsområdena omfattar ca 300 kommuner. Ungefär hälften av de planerade samarbetsområdena kommer att utgöras av samkommuner och hälften kommer att fungera enligt värdkommunmodellen. Större samarbetsområden kommer också att bildas för den grundläggande yrkesutbildningen.

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. Kommunaltbesvär 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 ska kommunstyrelsen övervaka lagligheten av kommunfullmäktiges beslut. Om kommunstyrelsen vägrar verkställa kommunfullmäktiges beslut och kommunfullmäktige vidhåller beslutet, ska kommunstyrelsen låta förvaltningsdomstolen avgöra om det finns hinder för verkställigheten. Enligt kommunallagens bestämmelser om förhållandet mellan staten och kommunen ska finansministeriet (fram till 1.1.2008 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 som 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. 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. Den som vill söka ändring i ett beslut ska i första hand använda de metoder för ändringssökande som föreskrivs i kommunallagen.

För att JO ska kunna fullfölja sin grundlagsenliga uppgift att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, ska myndigheterna och andra som sköter offentliga uppgifter lämna de utredningar som JO begär för laglighetskontrollen. Kommunstyrelsen i Kesälä hade försummat denna skyldighet, då den upprepade gånger hade underlåtit att ge den utredning som hade begärts med anledning av ett klagomål. BJO konstaterade att den likgiltighet kommunstyrelsen i Kesälä visade då den underlät att fullfölja sin utredningsskyldighet var både exceptionell och sällsynt. Förfarandet äventyrade genomförandet av JO:s grundlagsenliga uppgift att övervaka lagenligheten inom förvaltningen. I detta fall krävde klagomålet emellertid inte att BJO tog ställning till själva avgörandet. Därför ansåg BJO att det var en tillräcklig påföljd att endast ge kommunen en sådan anmärkning som avses i lagen om riksdagens justitieombudsman (1936/4/06*).

4.15.4 AVGÖRANDEN

Bristande skydd för personuppgifter i kommunernas webbinformation

JO konstaterade i ett ärende som hon tagit till behandling på eget initiativ att det i vissa kommuners webbinformation fanns tydliga brister när det gällde behandlingen av personuppgifter.

I enlighet med Kommunförbundets anvisningar och rekommendationer publicerar kommunerna nuförtiden fullmäktiges, kommunstyrelsens och nämndernas föredragningslistor och protokoll på webben. I praktiken har Kommunförbundets anvisningar och rekommendationer emellertid visat sig vara otillräckliga när det gäller att trygga enskilda personers integritetsskydd. På kommunernas webbsidor har man t.ex. offentliggjort uppgifter om namngivna tjänsteinnehavares mo-

derskapsledigheter och vårdledigheter samt hälsotillstånd och sjukpensioneringar. Kommunerna har också lagt ut information om skolelevers ansökningar om elevplatser och skolskjutsar, samt detaljerad information om skadestandsfrågor. Protokoll som innefattar sådan information har i vissa fall funnits tillgängliga på kommunens webbsidor i flera års tid.

Med personuppgifter avses enligt personuppgiftslagen alla slags anteckningar som beskriver en fysisk person eller hans eller hennes egenskaper eller levnadsförhållanden och som kan hänföras till personen själv eller till hans eller hennes familj eller någon som lever i gemensamt hushåll med honom eller henne. Personuppgifter får behandlas bl.a. om behandlingen föranleds av en uppgift eller förpliktelse som föreskrivs i lagen. EG-domstolen har konstaterat att hänvisningar till personer och individualisering av dem på en webbplats, antingen genom att de nämns vid namn eller på något annat sätt, enligt dataskyddsdirektivet ska betraktas som sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg.

JO konstaterade att det gällande rättsläget i fråga om kommunernas webbinformation inte kan betraktas som tillfredsställande. Enskilda personers integritetsskydd kan inte garanteras tillräckligt väl då kommunernas webbinformation bara regleras av Kommunförbundets rekommendationer. Enligt JO skulle det vara viktigt att kommunerna också i sina egna anvisningar fastställer hur de kan garantera integritetsskyddet för sina invånare och kunder när det gäller webbinformationen.

Enligt JO kunde det finnas skäl att utarbeta förtydligande bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i kommunernas webbinformation. Hon framförde därför att inrikesministeriet skulle överväga huruvida man bör vidta lagstiftningsåtgärder för att säkerställa att integritetsskyddet tryggas i detta sammanhang. I den förvaltningsstadga som nämns i kommunallagen kunde kommunen utfärda närmare föreskrifter om behandlingen av personuppgifter i kommunens webbinformation, med beaktande av personuppgiftslagens och offentlighetslagens bestämmelser.

I kommunallagen finns bestämmelser om kommuninvånarnas möjligheter att delta i kommunens verksamhet och om kommunens skyldighet att informera kom-

muninvånarna om ärenden som behandlas inom kommunen. Dessa bestämmelser förpliktar kommunerna att följa offentlighetsprincipen vid skötseln av ärenden som berör kommuninvånarna. I många fall gäller de kommunala organens beslut emellertid ansökningar och andra ärenden som berör en enskild tjänsteinnehavares, kommuninvånares eller kunds intressen eller rättigheter. Detta betyder att man i varje enskilt fall måste bedöma om kommunallagens förpliktelse att informera om saken utgör en sådan lagstadgad uppgift eller förpliktelse som berättigar till att de aktuella personuppgifterna offentliggörs på kommunens webbsidor. I detta sammanhang ska man också bedöma om det med tanke på kommunens information är nödvändigt att personuppgifterna behandlas i ett öppet datanätverk.

Kommunförbundet har i samband med preciseringen av sina anvisningar om webbinformationen år 2005 konstaterat att privatlivsskyddet ofta väger tyngre än offentlighetsprincipen vid behandlingen av personuppgifter. Den vars ärenden behandlas inom kommunalförvaltningen ska kunna lita på att inte känsliga eller sekretessbelagda uppgifter eller personuppgifter behandlas på kommunens webbsidor på ett sådant sätt att individens integritetsskydd kränks. Kommunen har nämligen ett omfattande verksamhetsområde och de kommunala organen behandlar och beslutar om många olika slags frågor som berör enskilda kommuninvånare och tjänsteinnehavares intressen och rättigheter.

Kommunernas resurser och möjligheter att satsa på webbinformationen och på kundernas integritetsskydd varierar. Enligt den kommunikationsundersökning som utfördes år 2005 sköts kommunernas webbinformation i regel av en person som handhar uppgiften vid sidan av en annan syssla. Endast 15 % av alla de 195 kommuner som besvarade förfrågningen hade en informationsansvarig med uppdraget som huvudsyssla och knappt hälften av kommunerna hade utarbetat egna informationsanvisningar.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 28.3.2007,
dnr 441/2/05*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Kommunförbundet informerade om JO:s beslut på sina webbsidor och utfärdade anvisningar om behandlingen av personuppgifter på kommunens webbplats.

I samband med webbserviceundersökning som genomfördes våren 2007 undersökte Kommunförbundet också hur kommunerna skötte behandlingen av personuppgifter i samband med sina webbtjänster. Dessutom undersökte man vilka åtgärder preciseringen av anvisningarna för kommunernas webbinformation hade föranlett. Behovet av ändringar i lagstiftningen ska granskas efter att undersökningsresultaten har utvärderats.

Finlands Kommunförbund har sedermera utfärdat ett cirkulär om behandling av sekretessbelagda handlingar och personuppgifter (7.3.2008, 10/80/2008) till kommunerna. I cirkuläret refereras laglighetskontrollmyndigheternas och dataombudsmannens ställningstaganden angående offentliggörandet av sekretessbelagda uppgifter och personuppgifter samt arkivverkets uppfattning om de kommunala myndigheternas skyldighet att se till att handlingar behandlas och utplånas på ett tillbörligt sätt.

Av cirkuläret framgår det att JO har ansett att det är viktigt att kommunerna utarbetar tydliga anvisningar om tryggheten av invånarnas och kundernas dataskydd i anslutning till webbinformationen. Man ska från fall till fall bedöma huruvida den informationsskyldighet som föreskrivs i kommunallagen betraktas som en tillräcklig lagstadgad grund för att offentliggöra handlingar som innehåller personuppgifter på webben. Enligt cirkuläret bör kommunerna se över behandlingen av personuppgifter och sekretessbelagda uppgifter vid alla kommunala organ och utfärda särskilda anvisningar om saken för varje organ.

En kommun försummade att anpassa sin kopieringstaxa till offentlighetslagen

BJO gav Sibbo kommunstyrelse en anmärkning för lagstridigt förfarande, eftersom kommunen inte inom den föreskrivna tiden hade anpassat sin kopieringstaxa till offentlighetslagen. BJO bad kommunstyrelsen meddela honom när taxan hade ändrats så att den överensstämde med den gällande lagens bestämmelser. Dessutom kritiserade BJO Sibbo kommun för att kommunen felaktigt hade inkluderat mervärdesskatt i kopieringsavgifterna.

Offentlighetslagens paragraf om avgifter för utlämnande av handlingar och uppgifter ändrades genom en lag som trädde i kraft 1.10.2005. Enligt lagens ikraftträdandebestämmelse skulle kommunerna se över sina bestämmelser och beslut om avgifter så att de senast 1.10.2006 överensstämde med offentlighetslagen. Sibbo kommun hade emellertid inte justerat sin taxa i enlighet med lagen, utan tillämpade fortsättningsvis den taxa som hade fastställts 1.1.2002. Kommunen hade uppenbarligen vidtagit åtgärder för att justera taxan först efter att BJO i april 2007 hade bett Sibbo kommunstyrelse ge en förklaring om saken.

Enligt kommunens taxa inkluderades dessutom mervärdesskatt i kopieringsavgifterna. Enligt mervärdesskattelagen ska mervärdesskatt betalas till staten på rörelsemässig försäljning av varor och tjänster i Finland. BJO underströk att det inte är fråga om rörelsemässig försäljning av varor och tjänster när kommunen på begäran lämnar ut myndighetshandlingar i enlighet med offentlighetslagen. Sibbo kommun hade således enligt BJO:s uppfattning handlat felaktigt när kommunen hade debiterat mervärdesskatt för kopior av sådana myndighetshandlingar som avses i offentlighetslagen. Kommunens kopieringstaxa betraktades därför som felaktig också på grund av att priser-na innefattade mervärdesskatt.

Sibbo kommuns förfarande upptäcktes när ett bolag som hade beställt kopior av kommunen anförde klagomål över kommunens kopieringsavgifter hos JO.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 8.6.2007, dnr 3701/4/05*, föredragande Terhi Arjola-Sarja

Sibbo kommun meddelade 4.2.2008 att kommunfullmäktige 17.9.2007 hade godkänt en ändring av 106 § i förvaltningsstadgan, som gäller avgifter för olika handlingar och åtgärder (§ 91). I denna paragraf fastställs de allmänna grunderna för utlämnande av handlingar och dessutom ges kommunstyrelsen fullmakt att fatta närmare beslut om avgifternas grunder och eurobelopp. Kommunstyrelsen fattade 27.11.2007 beslut om avgifterna för handlingar och åtgärder (§ 297). På avgifter och informationstjänster tillämpas enligt beslutet kommunallagen och offentlighetslagen i enlighet med rekommendationen i Finlands Kommunförbunds cirkulär givet 16.9.2005.

Grunderna för försäljning av kommunens egna bostadstomter

Med anledning av tre olika klagomål granskade BJO de grunder som Vanda, Laukas och Borgå tillämpade vid överlåtelse av kommunens egna bostadstomter. BJO konstaterade att det inte finns några lagstiftningsbaserade normer som reglerar grunderna för överlåtelse av egna bostadstomter, till åtskillnad från vad som är fallet t.ex. när det gäller valet av hyresgäster till aravahyresbostäder. Kommunerna kan därför själva, inom ramen för den kommunala självstyrelsen, fatta beslut om överlåtelsevillkoren.

Genom tomtöverlåtelsesträvar kommunerna efter att främja sina egna bostads- och näringspolitiska målsättningar. I enlighet med kommunallagen strävar kommunerna i första hand efter att gagna sina egna invånares välfärd och bidra till att fullfölja det allmännas grundlagsenliga förpliktelse att främja vars och ens möjligheter att själv ordna sitt boende. När man inom kommunen fattar beslut om att sälja tomter ska man dock beakta de gränser som kommunens uppgifter och allmänna verksamhetsområde samt de allmännas grundlagsenliga förpliktelser uppställer för den kommunala beslutanderätten.

Jämlik behandling av kommunens egna invånare

BJO granskade den poängsättning som överlåtelsen av egna bostads- och småhusomter grundade sig på i Vanda, särskilt utgående från en jämlik behandling av kommunens egna invånare. Av de urvalsgrunder som staden tillämpade konstaterade BJO att man med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna kunde betrakta sökandens kommunmedlemskap och barnantal samt näringspolitiska kriterier som godtagbara grunder för beslutsfattandet inom ramen för den kommunala självstyrelsen.

Däremot ansåg BJO att den poängsättning som gynnade sökande med högre inkomster var diskutabel med tanke på en jämlik behandling av Vandas egna invånare. Poängsättningen var problematisk dels eftersom

man lagt relativt stor vikt vid sökandenas inkomster, dels på grund av att tomterna uppenbarligen hade sålts till ett pris som var åtminstone något lägre än marknadspriset.

Vid poängsättningen accentuerades särskilt årsinkomster som översteg 70 001 euro, eftersom sådana inkomster gav närmare hälften av det maximala poängtalet, dvs. 40 poäng av 90. Att sökande med högre inkomster gynnades på detta sätt är i princip diskutabelt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Ju mer poängsättningen gynnar sökande med högre inkomster, desto tyngre skäl måste man kunna anföra för att systemet ska betraktas som godtagbart.

År 2005 sålde Vanda stad 64 tomter, vilka söktes av sammanlagt 673 hushåll. Av de hushåll som fick köpa en småhustomt hade 45 hushåll årsinkomster som översteg inkomstgränsen för maximipoäng, dvs. 70 001 euro. Endast 19 av de hushåll som tilldelades tomter hade lägre inkomster än detta. Största delen av stadens tomter överläts sålunda till sökande med inkomster som gav maximal poängutdelning. Det faktum att årsinkomsterna gavs så stor betydelse försämrade således möjligheterna för t.ex. förmögna vandabor med små inkomster att få en tomt.

Enligt stadsstyrelsens utlåtande var det inte fråga om att en liten grupp med mycket höga inkomster gynnades vid poängsättningen, eftersom poängen räknades på basis av sökandens och makens sammanlagda inkomster. Statistiken visade dock att poängsättningen hade gynnat hushåll med inkomster som översteg vandabornas genomsnittliga årsinkomster.

En orsak till att man lagt så stor vikt vid årsinkomsterna är enligt stadsstyrelsens utlåtande att det ligger i stadens intresse att tomtköparna också har möjligheter att bebygga tomterna inom utsatt tid. Överlåtelsevillkoren för småhustomter innefattar dock bestämmelser om byggnadsskyldighet och överlåtelseförbud samt avtalsvite. Staden har med andra ord redan genom dessa avtalsvillkor sett till att tomterna bebyggs inom utsatt tid och det finns därmed inte någon anledning att av den orsaken ge årsinkomsterna en accentuerad betydelse.

En annan orsak till att årsinkomsterna getts stor betydelse är enligt stadsstyrelsen att det ligger i stadens intresse att invånare med god skattebetalningsförmåga flyttar till staden och stannar där. BJO konstaterade att förmögna invånare med god skattebetalningsförmåga indirekt gynnar alla kommuninvånare genom den kommunalskatt de betalar. Enligt BJO är denna nytta emellertid inte särskilt stor med beaktande av att det endast är ett begränsat antal tomter som säljs.

Med tanke på en jämlik behandling av kommuninvånarna ansåg BJO att det var synnerligen bekymmersamt ifall sökande med högre inkomster *de facto* hade gynnats också genom att tomterna hade sålts till ett lägre pris än marknadspriset. Av stadsstyrelsens utlåtande och Lantmäteriverkets statistik över fastighetspriserna framgick det att dessa egnahemstomter hade sålts till ett pris som uppenbarligen var åtminstone något lägre än marknadspriset.

BJO betonade att det emellertid i detta fall var fråga om en sådan avvägning mellan den kommunala självstyrelsen och en jämlik behandling av kommuninvånarna, vars laglighet i sista hand ska avgöras av förvaltningsdomstolarna. Det finns veterligen ingen rättspraxis om saken och det var uppenbarligen också första gången som laglighetsövervakaren tog ställning till denna fråga. BJO nöjde sig därför med att uppmärksamma Vanda stadsstyrelse på sin uppfattning om saken.

Grunderna för försäljning av kommunens egnahemstomter ska fastställas på förhand

Laukas kommun hade inte på förhand fastställt de principer som skulle tillämpas vid försäljningen av byggnadstomter år 2005. Kommunstyrelsen hade beslutat att rätten att utse köpare för byggnadstomterna delegerades till markanvändningsingenjören.

BJO ansåg att det är viktigt att grunderna för försäljningen av kommunens byggnadstomter fastställs på förhand. Då kan kommuninvånarna förvissa sig om att sökandena behandlas jämnt och konsekvent och att besluten fattas på godtagbara grunder, dvs. grunder som innebär att kommunen kan förverkliga sina bo-

stadspolitiska målsättningar och främja kommuninvånarnas möjligheter att själva ordna sitt boende.

Kommunens egna invånare får ges förtur

I ett klagomål kritiserades det faktum att stadens invånare gynnades vid valet av sökande som fick köpa egna bostäder i Borgå år 2005. I klagomålet anfördes det att tomterna borde överlåtas enligt samma kriterier som tillämpas vid valet av hyresgäster till aravahyresbostäder.

BJO konstaterade att Borgå stads planläggnings- och byggnadsnämnd hade rätt att gynna borgåbor vid överlåtelser av egna bostäder. Vid valet av hyresgäster till statsstödda hyresbostäder är det fråga om tillämpning av normer som fastställts i lag, medan försäljningsvillkoren för kommunala egna bostäder däremot inte har reglerats i lag. Att man med stöd av den kommunala självstyrelsen ger kommunens egna invånare förtur vid försäljningen av tomter kan betraktas som godtagbart med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Eventuella behov av anvisningar

Överlåtelser av bostadstomter är en mycket viktig fråga både för kommunerna och kommuninvånarna. Därför sände BJO sitt ställningstagande till Finlands Kommunförbund för kännedom och för bedömning av om det eventuellt finns skäl att utarbeta anvisningar om saken för kommunerna.

BJO Petri Jämskeläins beslut 6.9.2007, dnr 1255*, 2300* och 3205/4/05*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Kommunförbundet informerade kommunerna om BJO:s beslut. Eftersom frågan är viktig både för kommunerna och för kommuninvånarna publicerade Kommunförbundet beslutet i sin helhet. Dessutom gjordes en sammanfattning av de faktorer som JO hade uppmärksammat i sina avgöranden.

Beaktande av betalningsstörningar vid val av hyresgäster

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot VVO-koncernen Abp:s (VVO) förfarande vid valet av hyresgäster till aravahyresbostäder. Klaganden misstänkte att sökande som hade anmärkningar om betalningsstörningar placerades sist i bostadskön, oavsett bostadsbehovet.

BJO konstaterade att man inte med anledning av anmärkningar om betalningsstörningar i sökandens kredituppgifter får avvika från den företrädesordning som fastställs på basis av sökandens bostadsbehov, förmögenhet och inkomster. I enskilda vallsituationer är det naturligtvis möjligt att det föreligger omständigheter med stöd av vilka man kan avvika från grunderna för valet av hyresgäster eller från företrädesordningen. Om detta inte är fallet, ska bostaden ges till den sökande som står högst i prioritetsordningen, även om denne skulle ha en anmärkning om betalningsstörningar. Ett undantag utgörs dock av det fall där det föreligger en reell och välgrundad risk för att hyresbetalningen försummas, trots att man vidtar de åtgärder för tryggnad av hyresfordran som nämns i Statens bostadsfonds (ARA) handbok om val av hyresgäster och i BJO:s tidigare ställningstaganden från 31.8.2004 (499/2/02 och 1507/4/04, se JO:s berättelse för år 2004 s. 269–270).

Enligt BJO:s uppfattning har grunderna för val av hyresgäster, som nuförtiden regleras i lag, fått en ännu större betydelse än förut i och med den ändring av aravabegränsningslagen (716/2006) som trädde i kraft i början av september 2006. Enligt aravabegränsningslagen grundar sig valet av hyresgäster till aravahyresbostäder på social ändamålsenlighet och ekonomiskt behov. Grunderna för valet av hyresgäster utgörs enligt lagen av hushållets bostadsbehov, förmögenhet och inkomster. Bostadslösa och andra hushåll som har det mest brådskande behovet av bostad, är minst bemedlade och har de lägsta inkomsterna ska ges företräde vid valet av hyresgäster.

En anmärkning om betalningsstörningar i sökandens kredituppgifter utgör inte enligt lagen en sådan grund för valet av hyresgäster som kunde beaktas då sökande

dena prioritetsordnas. Enligt BJO:s uppfattning torde det inte råda någon oklarhet om detta.

Lagen innehåller särskilda föreskrifter om *undantag från grunderna för val av hyresgäster och från företrädesordningen*. Undantag från grunderna för val av hyresgäster får enligt lagen göras av hälsoskäl eller sociala skäl eller i syfte att främja ett ändamålsenligt nyttjande av hyresbostäderna. Med hänsyn till syftet med valet av hyresgäster ska undantaget vara motiverat i samhälleligt hänseende, med tanke på sökandenas situation och för driften av huset. Undantag från *företrädesordningen* kan i enskilda fall göras om det är motiverat med beaktande av hushållets speciella förhållanden, hyresbostadssituationen på orten eller hyreshusets eller bostadsområdets boendestruktur.

I statsrådets förordning (731/2006) preciseras aravabegränsningslagens bestämmelser om grunderna för val av hyresgäster, bestämmande av företrädesordningen och undantagen från grunderna för val av hyresgäster. Varken lagens förarbeten eller denna förordning ger stöd för att betalningsstörningar kunde berättiga till undantag från grunderna för val av hyresgäster eller från företrädesordningen. ARA framförde i sitt utlåtande att det kunde vara möjligt att beakta betalningsstörningar i samband med bedömningen av boendestrukturen. BJO ansåg emellertid att detta var tveklaktigt. Betalningsstörningarna kan vara mycket varierande, både när det gäller karaktären av de skuldförhållanden som ligger till grund för störningarna och när det gäller betalningsstörningarnas orsaker, grovhet, upprepning och andra liknande frågor. Därför kan man i allmänhet inte enbart på basis av anteckningar om betalningsstörningar dra sådana slutsatser som skulle vara av betydelse med tanke på boendestrukturen.

BJO uppmärksammade VVO för framtiden på sin uppfattning om beaktandet av betalningsstörningar vid valet av hyresgäster. BJO sände sitt beslut till ARA för kännedom och för att beaktas vid styrningen och övervakningen av valet av hyresgäster.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 26.4.2007, dnr 1429/4/05*, föredragande Ulla-Maija Lindström

ARA gav 27.8.2007 ut information om BJO:s beslut och konstaterade att man vid valet av hyresgäster till

aravahyresbostäder ska följa detta beslut och handla enligt kapitel 5.6 i Statens bostadsfonds handbok om val av hyresgäster.

Lagstridiga grunder för val av hyresgäster

Enligt de uthyrningsgrunder som hade fastställts av styrelsen för ett fastighetsbolag som ägdes av Gustav Adolfs kommun krävdes det att hyresgästerna skulle ha regelbundna arbets- eller pensionsinkomster för att kunna påvisa sin hyresbetalningsförmåga.

Enligt BJO är ett sådant krav lagstridigt om det tillämpas på hyresbostäder som omfattas av aravabegränsningslagen. När det gäller hyresbostäder som i sin helhet har finansierats av kommunen, eller andra bostäder för vilkas del valet av hyresgäster inte regleras i någ-ra lagstiftningsbaserade normer, har kommunen däremot möjligheter att friare fatta beslut om valet av hyresgäster. Om kommunen väljer att tillämpa andra grunder vid valet av hyresgäster till dessa bostäder än när det gäller bostäder som omfattas av aravabegränsningslagen, ska valet av hyresgäster ske genom ett separat beslut så att man kan förvissa sig om att de grunder som tillämpas vid valet är lagenliga.

BJO delgav fastighetsaktiebolagets styrelse och kommunstyrelsen sin uppfattning och bad dem meddela vilka eventuella åtgärder beslutet hade föranlett.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 3.8.2007, dnr 446/4/06*, föredragande Mikko Sarja

Gustav Adolfs kommun meddelade att kommunen skulle se över grunderna för valet av hyresgäster så att de överensstämmer med lagen.

Felaktig tillämpning av skrotfordonslagen

På uppdrag av staden hade klagandens bil försetts med en uppmaning om att bilen skulle flyttas inom den tidsfrist som nämndes i uppmaningen. Eftersom

detta inte hade skett, hade bilen flyttats till stadens depå. Stadens vägmästare hade sedermera beslutat att bilen skulle säljas.

BJO ansåg att vägmästaren hade handlat i strid med skrotfordonslagen, då denne ansåg att äganderätten till bilen hade övergått till staden tre månader efter att bilen hade flyttats till depån. I skrotfordonslagen har den tid inom vilken äganderätten övergår till kommunen emellertid inte förbundits med den tid under vilken fordonet förvaras på stadens depå. Eftersom man inte kunde visa att äganderätten till bilen enligt lagen hade övergått till staden, fanns det inte heller lagliga förutsättningar för att sälja bilen. Försäljningen av bilen kränkte således klagandens egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen.

BJO gav vägmästaren en anmärkning för att denne hade handlat i strid med skrotfordonslagen. Dessutom framförde han att staden skulle överväga om det fanns skäl att betala skadestånd till klaganden. Han bad staden senast 31.12.2007 meddela vilka eventuella åtgärder beslutet hade föranlett.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 4.9.2007,
dnr 1022/4/06*, föredragande Terhi Arjola-Sarja

Chefen för stadens tekniska central meddelade att klaganden hade kontaktat stadens jurist med anledning av det aktuella ärendet. Klaganden var inte villig att nå en förlikning i ärendet utan hade för avsikt att föra ärendet till tingsrätten för prövning.

4.16 UTBILDNINGSSSEKTORN

I samband med JO:s laglighetskontroll hänförs ärenden som gäller utbildning och kultur till utbildningssektorn. Enligt arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen hörde laglighetskontrollen inom utbildningssektorn 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 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Utifrån en rapport som publicerades i december 2007 diskuterades åter Finlands internationella framgångar inom utbildningssektorn med anledning av att Pisa-undersökningen visat att finländska skolelever presterar toppresultat.

I november 2007 inträffade skottdramat i Jokela skolor i Tusby. Mediernas sätt att behandla tragedin kritiserades.

I oktober överlämnade en utredningsman sin rapport om Utbildningsstyrelsens uppgifter och roll. Utredningsman Timo Lankinen utnämndes till generaldirektör för Utbildningsstyrelsen från 1.1.2008.

Till de viktigaste lagreformerna inom utbildningssektorn hörde ändringen av lagen om studiestöd, som innebar att studiepenningen steg med 15 %. En ny lag stiftades om deponering och förvaring av kulturmaterial. Universitetslagen och yrkeshögskolelagen ändrades så att ett system med uppdragsutbildning som leder till högskoleexamen utomlands infördes. Regeringen beslöt i november 2007 att undervisningsministeriet fortsättningsvis ska administrera upphovsrättsliga ärenden.

4.16.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Klagomålen inom utbildningssektorn gällde bl.a. utbildningen vid grundskolor, yrkesläroinrättningar, yrkeshögskolor och universitet. Klagomål anfördes också över forskningen vid skolor och universitet, finansieringen av utbildningen samt beviljandet av understöd för konst.

Antalet avgöranden under år 2007 var ungefär detsamma som året innan. Av de 99 avgjorda klagomålen gällde 14 grundläggande utbildning, 15 universitet och andra högskolor, 7 yrkeshögskolor, 10 undervisningsministeriet och 4 studentexamen medan de återstående 49 klagomålen gällde övriga frågor inom utbildnings- och kultursektorn. JO vidtog åtgärder i sammanlagt 18 ärenden. I 14 av dessa ärenden meddelade JO sin uppfattning i vägledande syfte och i 4 ärenden i klandrande syfte. Länsstyrelserna fick ta emot flera klagomål än tidigare och i offentligheten diskuterades utvecklingen som lett till juridisering av skolvärlden t.ex. i samband med skolmobbing.

De klagomål som ledde till att JO meddelade sin uppfattning gällde bl.a. en länsstyrelses förfarande i samband med beredningen och sekretessbeläggningen av ett klagomålsärende (1008/4/05), utredning av mobbningsfall i grundskolan (3061/4/05), ett universitets urvalsnämnds förfarande (3127/4/05), frågan om en skoldirektör var jävig och behandlingen av ett ärende som gällde en grundskoleelevs skolgång (3826/4/05*), ett stadsbiblioteks kundservice (4063/4/06*) och frågan om en trygg inlärningsmiljö i grundskolan (403/4/07).

BJO gjorde en framställning (355/2/06*) om tydligare utformning av grundskolans anmälningsblankett i Tammerfors. Dessutom meddelade BJO (1009/2/07*) undervisningsministeriet sin uppfattning, för att eventuellt beaktas i samband med framtida lagberedning, att reglerna för användning av bibliotek var tolkbara. BJO gjorde en framställning (2745/4/06) till social- och hälsovårdsministeriet om ändring av 6 § i lagen om vuxenutbildningsstöd så att Utbildningsfonden ska kunna bevilja stöd också för steinerpedagogisk fortbildning. I samband med undersökningen av ett klagomål (1122/4/05) gjorde BJO en framställning till un-

dervisningsministeriet om minskning av antalet grundlösa visstidsanställningar vid universiteten och högskolorna.

BJO gjorde år 2006 en framställning (326/4/06) om ändring av lagen om grundläggande utbildning så att i den beaktas också situationer där en familj inte har tillgång till bil och kommunen inte ordnar med transport till förskolan. Undervisningsministeriet svarade i juni 2007 att det inte finns något behov att ändra eller precisera lagen. Ministeriet framhåller att deltagande i förskoleundervisning är frivilligt och att orsakerna till att alla inte deltar är outredda. När de i lagen angivna förutsättningarna är uppfyllda ska den som ordnar utbildningen antingen bevilja en elev fri transport eller alternativt ett tillräckligt understöd för transport eller ledsagande av eleven.

4.16.3 INSPEKTIONER

Inom utbildningssektorn gjordes inga inspektioner under år 2007. På basis av den inspektion som i november 2006 gjordes i Utbildningsstyrelsen undersöktes på eget initiativ tre ärenden som gällde Utbildningsstyrelsens interna förvaltning samt fyra klagomål. Undersökningen av ärendena fortsattes under verksamhetsåret.

4.16.4 AVGÖRANDEN

Problem i samband med beredningen av en ändring i upphovsrättslagen

BJO anser att undervisningsministeriet borde ha förhindrat att tjänstemän som var styrelsemedlemmar i organisationer som representerade upphovsrättsinnehavare deltog i beredningen av en ändring i upphovsrättslagen.

Klagomål anfördes över att direktören för undervisningsministeriets mediekulturenhet skötte viktiga uppgifter i anslutning till beredningen av en ändring av upphovsrättslagen, samtidigt som han var styrelse-

medlem i Centralen för främjandet av utövande finsk tonkonst (ESEK) och Centralen för audiovisuell mediekultur (AVEK). I klagomålen framfördes misstanken att tjänstemannen varit jävig att delta i beredningen av lagen.

Enligt beslutet handlade undervisningsministeriet och direktören för mediekulturenheten inte lagstridigt, eftersom förvaltningslagens jävsbestämmelser inte tillämpas på lagberedning. Det är emellertid diskutabelt att en tjänsteman som deltar i beredningen av en lagändring samtidigt är styrelsemedlem i organisationer som berörs av ändringen. Detta kan skada allmänhetens förtroende för tjänsteutövningens opartiskhet.

Undervisningsministeriet har sedan 1980-talet på begäran utsett en representant till ESEK:s styrelse för två år i sänder. Medlemskapet är inte baserat på lag men det har ansetts viktigt från kulturpolitisk synpunkt. I och med att samhällsförhållandena förändrats har också uppfattningarna om de krav som en god förvaltning innebär undergått vissa förändringar. Det läggs allt större vikt vid av att myndigheterna är opartiska.

BJO Jukka Lindstedts beslut 5.10.2007, dnr 2732*-2734*/4/05, 2747/4/05*, 409* och 414/4/06*, föredragande Jouni Toivola

Urvalskriterier som gynnar nya studenter strider mot universitetslagen

BJO anser att man inte får dela in studenterna i olika grupper och tillämpa olika urvalskriterier på dem vid antagningen av nya studerande till universiteten. Universitetens gällande praxis som gynnar nya studenter vid antagningen av studerande är inte förenlig med universitetslagens krav.

De studenter som ansöker om studieplats vid universiteten indelas vanligen i olika grupper beroende på när de har avlagt studentexamen. De yngre sökandena får poäng både för studentexamensvitsorden och för urvalsprovet (totalpoänggruppen), medan de äldre sökandena väljs enbart på basis av urvalsprovet (urvalsprovgruppen). BJO påpekade att sökandena enligt lagen får indelas i olika grupper endast på basis

av olika utbildningsbakgrund. Det faktum att studentexamen avlagts under olika år kunde enligt BJO självfallet inte betraktas som "olika utbildningsbakgrund".

Universiteten tilldelar i allmänhet nya studenter tilläggspoäng vid antagningen av studerande. Som nya studenter betraktas enligt undervisningsministeriets anvisning de som avlagt studentexamen under våren samma år som antagningen sker eller föregående års höst. I universitetslagen föreskrivs det emellertid att likvärdiga antagningsgrunder ska tillämpas på sökandena i samma urvalsgrupp. Det faktum att nya studenter ges tilläggspoäng vid antagningen kan enligt BJO knappast tolkas som något annat än att olika antagningsgrunder tillämpas på nya och gamla studenter som hör till samma urvalsgrupp.

BJO undersökte klagomål angående antagningen av studerande till medicinska fakulteten vid Kuopio universitet och humanistiska fakulteten vid Helsingfors universitet år 2005 och därefter. Även vid andra universitet och fakulteter hade det blivit allmän praxis att dela in studenterna i olika grupper och gynna nya studenter genom att ge dem startpoäng och/eller tilläggspoäng vid antagningen.

Denna praxis grundade sig uppenbarligen på att man före den ändring av universitetslagen som trädde i kraft 1.8.2005 tolkade lagen så att sökandena förutom på basis av olika utbildningsbakgrund även kunde indelas i olika grupper "av någon annan därmed jämförbar motiverad anledning". Då lagen ändrades krävde emellertid riksdagens grundlagsutskott uttryckligen att denna möjlighet skulle elimineras, eftersom den inte var förenlig med jämlikhetsbestämmelsen i grundlagen. Enligt BJO verkar det som om universiteten och undervisningsministeriet inte var fullt medvetna om innebörden av denna lagändring.

Enligt de utbildningspolitiska målen ska studietiden vid universiteten förkortas. Dessutom ska övergångsperioden mellan andra stadiets utbildning och högskoleutbildningen förkortas genom att systemet för antagning av studerande utvecklas. I undervisningsministeriets utvecklingsplan hade man uppställt som mål att minst 55 % av de nya studerandena år 2008 ska vara sådana som samma år avslutat sin utbildning på andra stadiet. I universitetens resultatavtal hade man för resul-

tatavtalsperioden 2004–2006 uppställt som mål att minst 50 % av de nya studerandena vid utgången av perioden skulle vara sådana som avlagt studentexamen samma år.

JO har inte till uppgift att ta ställning till de utbildningspolitiska målen eller befatta sig med universitetens grunder för antagningen av studerande i sig. Det faktum att man strävar efter att sänka genomsnittsåldern för nya studerande med hjälp av start- eller tilläggspoängssystem har dock enligt BJO visat sig vara synnerligen problematiskt med tanke på en jämlik behandling av sökandena. BJO anser också att det är problematiskt om universiteten för att uppnå de resultatmål som undervisningsministeriet uppställt blir tvungna att tillämpa urvalsförfaranden som kränker den jämlikhet som studerandena garanteras i universitetslagen.

BJO bad undervisningsministeriet sända detta beslut till alla universitet för kännedom. Avsikten är att beslutet ska beaktas vid utvecklingen av systemen för antagning av studerande. BJO konstaterade att om universitetslagens gällande reglering inte är förenlig med de allmänna utbildningspolitiska målen, borde undervisningsministeriet utarbeta en proposition med förslag till ändring av lagen. Därmed skulle riksdagen få ta ställning till ändringsbehoven och till huruvida de är godtagbara eller inte. BJO har bett undervisningsministeriet senast 31.3.2008 meddela vilka åtgärder beslutet föranlett.

BJO Petri Jääskeläinsens beslut 24.10.2007, dnr 862 och 1348/4/05*, föredragande Jorma Kuopus

Undervisningsministeriet sände 7.11.2007 till universiteten och yrkeshögskolorna en skrivelse enligt vilken systemet för antagning av studerande våren 2008 ändras så att universiteten inte längre ska ge nya studerande tilläggspoäng. Om studentexamen kan ge startpoäng måste alla som avlagt studentexamen, oberoende av vilket år, ges möjlighet att få startpoäng. Universitetet kan besluta hur poängen i samband med antagningen olika år vägs ihop med vitsorden för studentexamina som avlagts olika år. Viktvärdena ska emellertid baseras på ämnesrelaterade och faktiska förändringar i studentexamen. Sålunda kan t.ex. vitsord för ämnesrealprov ges ett annat viktvärde än vitsord för tidigare realprov. Utbildningsstyrelsen gav

27.11.2007 också gymnasiernas och yrkesläroanstalternas studiehandledare anvisningar om ändringarna av grunderna för antagning av studerande till universiteten.

Indragning av institutionen för översättningsvetenskap i Kouvola

BJO ansåg att Helsingfors universitets konsistoriums beslut om indragning av institutionen för översättningsvetenskap i Kouvola var lagstridigt i det avseendet att universitetet inte kunde besluta om indragning av institutionen i strid med lagen om införande av lagen om Helsingfors universitet. Enligt lagen finns vid universitetets humanistiska fakultet "Kouvola institution för översättarutbildning, om inte något annat stadgas genom förordning".

Konsistoriets beslut kan emellertid betraktas som ett principbeslut vars verkställighet är beroende av eventuella lagstiftningsåtgärder. Konsistoriet hade också handlat i enlighet med anvisningar från undervisningsministeriet. Av dessa orsaker nöjde sig BJO med att för kännedom meddela Helsingfors universitet sin uppfattning om saken. Samtidigt uppmärksammade han undervisningsministeriet på att de anvisningar som ministeriet i samband med beredningen av ärendet hade gett Helsingfors universitet var lagstridiga.

BJO bad Helsingfors universitet och undervisningsministeriet senast 29.2.2008 meddela vilka åtgärder de hade för avsikt att vidta med anledning av beslutet.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 5.12.2007,
dnr 4/4/07*, föredragande Jorma Kuopus

Undervisningsministeriet meddelade 4.2.2008 att ministeriet beredde en proposition med förslag till lag om ändring av 3 § i lagen om införande av lagen om Helsingfors universitet. Genom lagändringen stryks hänvisningen till Kouvola institution för översättarutbildning. Beslut som gäller organisationen kan sålunda fattas inom ramen för universitets självstyrelse och beslutsbefogenheter.

4.17 SPRÅKÄRENDEN

Språkärendena gäller den rätt att använda sitt eget språk som garanteras var och en i 17 § i grundlagen, det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällseliga behov enligt lika grunder, samt även tryggheten av de språkliga rättigheterna på ett mer allmänt plan. Dessa rättigheter preciseras framför allt i språklagen, som tillämpas som en allmän lag, och i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda, men även i den speciallagstiftning som gäller olika förvaltningssektorer. Det samiska språkets ställning regleras särskilt i samiska språklagen.

Språkärendena hörde till de ärenden som under verksamhetsåret avgjordes av BJO *Jukka Lindstedt*. En del språkfrågor avgjordes emellertid på grund av sitt samsammanhang av JO *Riitta-Leena Paunio* eller av BJO *Petri Jääskeläinen*. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade JO-sekreterare *Mikko Sarja*.

Vid sidan av de högsta laglighetsövervakarna följer också justitieministeriet (JM) upp verkställigheten och tillämpningen av språklagen. JM kan ge rekommendationer i frågor som gäller lagstiftningen om nationalspråken samt vid behov ta initiativ och vidta andra åtgärder för att rätta till missförhållanden. JM bereder den berättelse om språklagstiftningen som statsrådet varje valperiod överlämnar till riksdagen. Vid uppföljningen av språkfrågor bistås ministeriet av delegationen för språkärenden.

4.17.1 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret avgjordes 32 språkärenden vid JO:s kansli. Av dessa ärenden gällde största delen (19) svenskspråkig service. Bl.a. Tullstyrelsen hade handlat i strid med språklagen då Tullstyrelsens kunder hade bemötts enbart med en finskspråkig bandupptagning då de ringde tullens servicenummer (633/4/07* s. 165). I ett annat beslut riktades kritik mot en tvåspråkig polisinsättning på grund av att klaganden inte hade kunnat uttala sina ansökningsärenden på sitt modersmål. Polisinsättningen kritiserades också för att ha vidtagit

aktiva åtgärder för att förbättra den svenskspråkiga servicen först då språklagen hade varit gällande i nästan fyra år, trots att svenskspråkig service borde ha ordnats redan under föregående språklagens giltighetstid (1914/4/07*).

Livsmedelssäkerhetsverket hade å sin sida handlat felaktigt då ett svenskspråkigt e-postmeddelande hade besvarats på finska (1593/4/06*). Vidare delgav JO Rundradion Ab sin uppfattning om att bolaget borde ha haft bättre beredskap att på båda nationalspråken informera om det avbrött personalens utmarsch hade medfört i sändningarna och om förmedlingen av larmmeddelanden, eftersom Rundradion är ett statsbolag som omfattas av språklagstiftningen och som sköter en svenskspråkig offentlig uppgift (2662/4/05).

Beträffande språkkunskapskraven ansågs att Helsingfors stads trafikverk inte hade överskridit sin prövningsrätt då trafikverket endast hade uppställt kunskaper i finska som behörighetskrav för metro- och spårvagnsförare (544 ja 1581/4/06). De övriga ärenden gällde bl.a. rätten att få uppgifter om sitt hälsotillstånd på sitt eget modersmål, tillgång till svenskspråkig tandvård, språket vid en rättegång. Folkpensionsanstaltens svenskspråkiga förmånsanvisningar och det språk som användes vid sådana möten som avses i barnskyddslagen.

Fyra avgöranden gällde det finska språkets ställning. En tvåspråkig kommun gavs en anmärkning på grund av att en ändring av en instruktion inte i enlighet med språklagens krav hade utfärdats på finska och på grund av att ett fullmäktigeprotokoll endast hade upprättats på svenska (1345/4/05* ja 2995/4/06). De övriga avgörandena gällde förpackningspåskrifter språk och språkkunskapskrav för studerande.

Fyra avgöranden gällde det samiska språkets ställning. Dessa avgöranden gällde rätten till en samisk dagvårdsplats (2), det språk på vilket en kommunstyrelsens förslag till utlåtande hade avfattats, samt det faktum att strafforderhandlingarna inte omfattade samiskspråkiga blanketter. I det sist nämnda ärendet informerades BJO Lindstedt inrikesministeriet och JM om de upptäckta bristerna och bad dem senast 1.9.2008 meddela vilka åtgärder de har vidtagit med anledning av detta (3905* och 3906/2/07*). Dessutom anfördes

några klagomål över användningen av engelska (4) och ryska (1) hos myndigheterna. Dessa klagomål föranledde inte några åtgärder.

Under verksamhetsåret genomfördes inga särskilda inspektioner i anslutning till språkfrågor. JO har emellertid i samband med de inspektioner som berör olika förvaltningssektorer i allmänhet uppmärksammat klienternas rätt att använda sitt modersmål och få service på sitt eget språk. Detta var fallet också under verksamhetsåret.

4.17.2 AVGÖRANDEN

Utrikesministeriets platsannons stred mot språklagen

BJO ansåg att utrikesministeriet (UM) hade handlat i strid med språklagen i och med att UM endast hade publicerat en engelskspråkig platsannons i tidningarna då UM sökte personal till organisationer som underlyder FN. Enligt annonsen skulle sökandena ta kontakt med UM och anvisningarna om ansökningsförfarandet fanns också tillgängliga på UM:s webbsidor. Nederst i annonsen hade UM antecknats som under-tecknare, även om också FN:s kännetecken fanns i högra hörnet av annonsen.

Enligt BJO var platsannonsen en typisk annons som var riktad till allmänheten. Ur juridisk synvinkel var det av sekundär betydelse att platsannonsen inte gällde arbetstagare till UM. Av avgörande betydelse var däremot det faktum att UM hade låtit publicera annonsen, att annonsen hade publicerats i UM:s namn och att den var riktad till allmänheten. I egenskap av tvåspråkig myndighet ska UM använda både finska och svenska i sina annonser, medan det är frivilligt att använda främmande språk. Ett främmande språk kan inte heller åsidosätta ett nationalspråk. Trots att rekryteringen gällde arbetstagare till internationella organisationer var det således inte korrekt att UM av ändamålsenlighetsskäl använde engelska i annonsen. BJO delgav UM sin uppfattning om språklagens tolkning.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 15.6.2007, dnr 3588/4/05, föredragande Mikko Sarja

Översättning av en miljökonsekvensbeskrivning

Enligt BJO var miljöcentralen inte med stöd av språklagen förpliktad att översätta en sådan miljökonsekvensbeskrivning som avses i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning i sin helhet till det andra inhemska språket och hålla den framlagd på båda nationalspråken, trots att det område som påverkades av projektet också omfattade tvåspråkiga kommuner. Miljökonsekvensbeskrivningen är inte ett dokument som myndigheten utarbetar för allmänheten, utan beskrivningen utarbetas av den ansvarige för det projekt som orsakar miljökonsekvenserna.

Syftet med lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning och den grundlagsenliga rätten att ta del av och påverka livsmiljöns utveckling kan emellertid i praktiken fullföljas på ett jämlit sätt endast om individerna har faktiska möjligheter att få tillräcklig information om sin livsmiljö på ett språk som de förstår. Utgående från detta och med tanke på projektets omfattning och betydelse ansåg JO att den 7-sidiga svenskspråkiga sammanfattningen av den 132-sidiga finskspråkiga miljökonsekvensbeskrivningen var oansenlig, även om den inte var lagstridig.

BJO Jukka Lindstedts beslut 29.1.2007, dnr 1007/4/05*, föredragande Mikko Sarja

Byte av handläggningsspråk i ett kvarstadsmål

En tvåspråkig tingsrätt hade med anledning av centralkriminalpolisens finskspråkiga ansökan belagt klagandens tillgångar med skingringsförbud och senare med kvarstad. Tingsrätten hade tre gånger behandlat ärendet utan att ge klaganden tillfälle att bli hörd, eftersom klagandens vistelseort var okänd. Tingsrätten kände dock till att klaganden var svensk medborgare. Ärendets handläggningsspråk var finska. Innan ärendet behandlades fjärde gången hade klagandens ombud meddelat tingsrätten att ärendet troligtvis kunde behandlas på svenska. Ärendets fjärde och femte behandling skedde emellertid på finska. Hovrätten ansåg

å sin sida att klagandens intressen och rättigheter krävde att ärendet behandlades på svenska. Också den sjätte behandlingen vid tingsrätten skedde likväl på finska. Hovrätten hade därefter återigen beslutat sig för att behandla ärendet på svenska. Kort därefter hade också tingsrätten bytt handläggningsspråket till svenska.

BJO ansåg att inledningsvis kunde ärendet behandlas på det språk som användes av sökanden och av det finska aktiebolag som hördes vid behandlingen. Det som var problematiskt var däremot dels i vilken utsträckning tingsrätten var bunden av hovrättens beslut om handläggningsspråket, dels att tingsrätten hade motiverat sitt val av språk med förbudet mot byte av handläggningsspråk även efter att hovrätten första gången hade konstaterat att svarandens intres-

sen och rättigheter krävde att ärendet behandlades på svenska.

Det faktum att ärendet på myndighetens initiativ inledningsvis hade behandlats på finska kunde enligt BJO inte åsidosätta individens språkliga rättigheter. Då tingsrätten hade blivit informerad om svarandens modersmål var det inte längre fråga om förbudet byte av handläggningsspråk, utan domstolen borde på eget initiativ ha sett till att svarandens språkliga rättigheter tillgodosågs. Eftersom hovrätten hade bytt handläggningsspråk med hänvisning till svarandens intressen och rättigheter, borde ärendet inte därefter längre ha behandlats på finska vid tingsrätten, i strid med svarandens uttryckliga begäran. Detta förfarande innebär en kränkning av svarandens språkliga rättigheter.



JO Riitta-Leena Paunio höll 5.2.2007 ett inledningsanförande under rubriken Medborgarens synvinkel vid riksdagens jubileumsseminarium vars tema var Levande tvåspråkighet – Elävä kaksikielisyy.

Foto: Vesa Lindqvist, riksdagen

Det finns inga föreskrifter om huruvida tingsrätten är bunden av hovrättens förordnanden om handläggningsspråket. Eftersom tillgodoseendet av svarandens språkliga rättigheter hör till förutsättningarna för en rättvis rättegång och svaranden ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel så att dennes grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter tryggas, borde hovrättens avgörande emellertid ha getts ett starkt tolkningsföreträde vid tingsrätten. Det hade nämligen inte skett några förändringar i ärendet, vare sig när det gällde omständigheterna eller parterna, efter att hovrätten hade tagit ställning till språkfrågan. BJO delgav tingsdomaren och tingsrätten sin uppfattning om tolkningen av språklagen och om tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna för svaranden i ett brottmål. BJO sände också sitt beslut till Helsingfors hovrätt, justitieministeriet och inrikesministeriet för kännedom.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 12.6.2007,
dnr 354/4/06*, föredragande Pasi Pölönen

4.18 BESKATTNING

Till detta sakområde hänförs både den direkta och den indirekta beskattningen. Klagomål över tullens bilbeskattning i anslutning till bilimport statistikförs där- emot inom ramen för det sakområde som gäller tul- len. De klagomål som gällde beskattning avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Petri Jääskeläinen*. Hu- vudföredragande var äldre JO-sekreterare *Ulla-Maija Lindström*.

Beskattningen verkställs av skatteförvaltningen som är underställd finansministeriet (FM). Skatteförvaltningen består av Skattestyrelsen och av nio skatteverk vars en- heter utgörs av skattebyråerna. FM fungerar som sak- kunniginstans inom skattepolitiken och svarar för be- redningen av skattelagstiftningen. Skatteförvaltningen har till uppgift att verkställa beskattningen så korrekt och jämlikt som möjligt. Vid sidan av skatteförvaltnin- gen uppbär också Fordonsförvaltningscentralen (AKE) skatter och avgifter. AKE verkställer bilbeskattningen då ett fordon konstruktions, användningsändamål eller ägarförhållanden ändras på ett sådant sätt att bilskatt debiteras med anledning av ändringen. AKE verkställer också fordonsbeskattningen.

Inom den ordinarie beskattningen förändrades skatte- deklarationsförfarandet avsevärt genom den lag som trädde i kraft vid ingången av år 2006 (1079/2005), då man övergick till förhandsifyllda skattedeklaratio- ner för löntagare och pensionärer, affärsidkare och yr- kesutövare samt lantbruksidkare.

Vid ingången av år 2007 trädde lagen om ändring av lagen om skatteförvaltningen i kraft (1101/2006). Med stöd av denna lag kan Skattestyrelsen i större utsträck- ning än förut förordna om överföring av uppgifter som gäller beskattningen av en viss grupp skattskyldiga till ett annat skatteverk, om beskattningen kräver särskild sakkunskap eller om överföringen behövs för en jäm- nare fördelning av skatteförvaltningens arbete och upp- gifter. Enligt lagens förarbeten är avsikten med ändrin- gen att samtliga skatteverk senast i början av år 2008 ska övergå till en verksamhetsorganisation som base- rar sig på olika kundgrupperingar. Samtidigt som be- skattningsuppgifterna koncentreras till allt större skat- tebyråenheter, säkras tillgången till kundtjänst på det

lokala planet genom skatteförvaltningens egna kund- betjäningställen eller genom olika förvaltningsgre- nars samserviceställen.

Regeringens proposition med förslag till lag om Skat- teförvaltningen samt ändring av därtill anslutna lagar (RP 148/2007 rd) överlämnades i november 2007 till riksdagen. I propositionen föreslås det att skatteförvalt- ningens organisation ska förnyas så att Skattestyrelsen och de nio skatteverken ombildas till en myndighet som benämns Skatteförvaltningen. Skatteförvaltnin- gen underlyder FM och dess tjänsteområde omfattar hela landet. Samtidigt ska också de uppgifter som gäl- ler bevakning av skattetagarnas rätt sammanföras till en rikstäckande enhet inom Skatteförvaltningen, dvs. enheten för bevakningen av skattetagarnas rätt. De fö- reslagna lagarna avses träda i kraft huvudsakligen i början av maj 2008.

4.18.1 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret avgjordes drygt hundra 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 be- skattningsförfarandet har antalet åtgärdsavgöranden emellertid inte varit särskilt stort.

Största delen av de klagomål som privatpersoner an- förde över beskattningen riktade sig mot skattemyndig- heternas och besväransinstansernas beslut och besluts- motiveringar. I flera klagomål begärde klagandena att JO skulle ändra den verkställda beskattningen. JO kan emellertid inte ändra eller upphäva beslut som har fat- tats av skattemyndigheterna eller av oavhängiga för- valtningsdomstolar. Vid besvarandet av klagomålen re- dogjorde man för JO:s behörighet samt för gällande beskattnings- och rättspraxis. Många klagomål gällde också behandlingstiderna för rättelseyrkanden och andra ärenden vid skatteverken.

I de klagomål som framställdes av bolag samt bola- gens delägare och arbetstagare riktades i synnerhet

kritik mot skatteinspektioner och efterbeskattning som hade verkställts på grundval av granskningsberättelser. Genom att anföra klagomål hade klaganden ofta för avsikt att påverka avgörandet av ett ärende som var under behandling vid skatteverket eller domstolen. Enligt vedertagen praxis befattar sig JO emellertid inte med ärenden som har förts till en behörig fullföljdsmyndighet för prövning.

I de klagomål som gällde fordonsbeskattningen riktades kritik bl.a. mot det användningsförbud som utgör en påföljd för att fordonsskatten inte har betalats inom utsatt tid. Dessutom kritiserades det faktum att paketbilar med extra säten under vissa villkor beskattas på samma grunder som personbilar vid fordonsbeskattningen. I svaren redogjorde man för fordonsskattelagens bestämmelser och för de motiveringar till bestämmelserna som ingår i lagens förarbeten.

Källbeskattning av pensioner

I flera klagomål kritiserades källbeskattningen av pensioner. Enligt lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst (källskattelagen) var skattesatsen för pensioner som betalades från Finland förut 35 %. Beskattningen av begränsat skattskyldiga pensionstagare ändrades emellertid genom lagen 856/2005. Enligt denna lag beskattas pensioner som betalas i Finland på samma sätt för pensionstagare som bor utomlands som för pensionstagare som bor i Finland. Lagen tillämpades första gången vid beskattningen för år 2006.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) bad 20.12.2004 EG-domstolen ge ett förhandsavgörande om huruvida gemenskapslagstiftningen utgjorde ett hinder för att man påförde personer som var begränsat skattskyldiga i Finland en källskatt på 35 % för pensioner som betalades här. Detta överskred den skatt som den skattskyldige skulle ha debiterats i egenskap av allmänt skattskyldig i Finland.

Efter att EG-domstolen 9.11.2006 hade avgjort ärendet C-520/04 utfärdade HFD 25.5.2007 sitt beslut (HFD 2007:34) i ärendet. Av beslutet framgick det att klaganden under skatteåret hade fått sina enda

inkomster från Finland. Den källskatt som hade fastställts för klaganden var högre än de avgifter som skulle ha påförts klaganden i egenskap av allmänt skattskyldig i Finland. HFD ansåg med stöd av EG-domstolens förhandsavgörande att den begränsat skattskyldige klaganden inte kunde påföras högre källskatt för pensionen än vad denne skulle ha blivit tvungen att betala i egenskap av allmänt skattskyldig i landet. Därför upphävde HFD förvaltningsdomstolens beslut och återsände ärendet till skatteverket för ny behandling.

Med anledning av HFD:s beslut utfärdade Skattestyrelsen 1.6.2007 ett meddelande samt anvisningar om förfarandet för ansökan om återbäring av källskatt. I flera klagomål yrkade klagandena på att behandlingen av ansökningarna om återbäring av källskatt skulle påskyndas. Enligt information från Huvudstadsregionens skattebyrå hade ca 4 000 ansökningar om återbäring inkommit. Eftersom ansökningarna är så många kräver deras behandling att ett antal tjänsteinnehavare befrias för denna uppgift.

På grund av den brådska som föranletts av verkställandet av den ordinarie beskattningen för år 2006 och av skattekortsändringarna i början av år 2008, har behandlingen av ansökningarna skjutits upp till första hälften av år 2008. I de svar som avfattades till klagandena redogjorde man för ärendets behandlingsfaser och för Skattestyrelsens anvisning om förfarandet för ansökan om återbäring av källskatt.

Beskattning av personer som får pension från Sverige

På basis av klagomålen kunde man sluta sig till att det fortfarande rådde oklarhet angående beskattningen av pensioner som betalas från Sverige och angående debiteringen av sjukförsäkringspremier på basis av pensionerna. HFD hade redan år 2003 i sitt avgörande (HFD 2003:27) konstaterat att pensionsinkomsten från Sverige kunde tas in i beskattningsgrunden vid beskattningen av en person som beskattades som allmänt skattskyldig i Finland. Samtidigt skulle den del av inkomstskatten som fördelades på pensionsinkomsten från Sverige dras av från skatten i Finland.

HFD utfärdade 27.12.2006 ett beslut (HFD 2006:99) där domstolen på basis av det förhandsavgörande som begärts av EG-domstolen (C-50/05) konstaterade att klaganden kunde påföras sjukförsäkringspremier för sina sammanlagda pensionsinkomster från Finland och Sverige. Det hade nämligen inte visats att klaganden skulle ha betalat sjukförsäkringspremier i Sverige eller att sjukförsäkringspremierna skulle ha dragits av från den pension som betalats till klaganden från Sverige, dvs. att dessa premier redan tidigare skulle ha betalats. I ett annat ärende hade HFD enligt ett opublicerat avgörande från samma dag återlämnat ärendet till skatteverket för ny behandling, i syfte att utreda betydelsen av de svenska skattesedlar som parten hade lagt fram för domstolen och av vilka det framgick att sjukförsäkringspremie vissa år hade debiterats i Sverige.

Med anledning av dessa HFD-avgöranden och på grund av att det i Finland bor ca 25 000 återflyttare som får pension också från Sverige, begärde Skattestyrelsen i början av år 2007 handräckning av skatteförvaltningen i Sverige. I begäran om handräckning bad Skattestyrelsen om uppgifter angående de sjukförsäkringspremier som återflyttarna betalat under den tid de arbetat i Sverige.

Med anledning av den svenska skatteförvaltningens utlåtande begärde Skattestyrelsen ännu ett utlåtande av social- och hälsovårdsministeriet. På basis av dessa utredningar kunde man konstatera att de sjukförsäkringspremier som debiterats under den tid en person arbetat i Sverige inte täcker personens egna sjukvårdskostnader under pensionstiden. Därför finns det inte något hinder för att beakta den pension som betalas från Sverige som grund för fastställandet av sjukförsäkringspremien.

Vid besvarandet av dessa klagomål redogjorde BJO för HFD:s avgöranden, för bestämmelserna i skatteavtalet mellan de nordiska länderna (FördrS 26/1997) och för inkomstskattelagens bestämmelser, samt för de utredningar Skattestyrelsen fått från skatteförvaltningen i Sverige och från social- och hälsovårdsministeriet.

4.18.2 AVGÖRANDEN

Muntlig förhandling i ett skatteförhöjningsärende

BJO konstaterade i ett av sina beslut att behandlingen av besvär gällande skatteförhöjningar likställs med behandlingen av sådana brottsåtal som avses i artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har åtminstone sedan år 2002 iakttagit en entydig rättspraxis när det gäller det faktum att stora skatteförhöjningar jämföras med straffrättsliga sanktioner, även om påförandet av skatteförhöjningar i den nationella lagstiftningen, såsom i Finland, inte uppfattas som straffrättsligt förfarande utan som förvaltningsförfarande.

Innan Europadomstolen år 2006 avkunnade sin dom i fallet *Jussila mot Finland* hade domstolen emellertid inte tillämpat en klar rättspraxis beträffande sådana skatteförhöjningar som betraktas som ringa eller beträffande alla processuella frågor, såsom skyldigheten att ordna muntlig förhandling på partens begäran. Senare har Europadomstolen fastställt att behovet av att ordna muntlig förhandling i skatteförhöjningsärenden ska bedömas från fall till fall, i ljuset av vissa bestämda kriterier.

Det ärende klagomålet gällde hade behandlats vid förvaltningsdomstolen under åren 2003–2004, dvs. under den tid då Europadomstolen ändrade sin rättspraxis. BJO ansåg att förvaltningsdomstolen i det aktuella ärendet hade handlat i enlighet med den praxis som var rådande år 2004. Han ansåg att förvaltningsdomstolen inte hade överskridit eller missbrukat sin lagliga prövningsrätt. Klagandens rätt till en rättvis brottmålsrättegång skulle däremot enligt BJO:s uppfattning ha krävt att domstolen på klagandens begäran skulle ha ordnat en muntlig förhandling i ärendet.

BJO hänvisade i sitt beslut till den dom gällande det svenska skatteförhöjningsförfarandet som Europadomstolen avkunnade år 2002. Med anledning av denna dom genomförde man i Sverige en lagändring som innebar att den som blir föremål för en skatteförhöj-

ning har rätt att kräva muntlig behandling av ärendet vid domstolen. BJO föreslog att justitieministeriet (JM) ska överväga ifall lagstiftningen i Finland borde innehålla noggrannare bestämmelser om att de rättigheter som garanteras brottsmisstänkta också tryggas för parterna i sådana skatteförhöjningsärenden som likställs med brottmål.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 12.6.2007,
dnr 736/4/06*, föredragande Pasi Pölönen

JM meddelade 20.12.2007 att den kommission som 1.10.2007 tillsatts för att utveckla förvaltningsprocessen kommer att granska behovet av revidering av förvaltningsprocesslagens procedurbestämmelser utgående från Europadomstolens rättspraxis. JM strävar efter att över lag förbättra domarnas kännedom om Europadomstolens tolkningspraxis genom att regelbundet ordna utbildning inom detta ämnesområde.

HFD utfärdade 5.10.2007 två prejudikat (HFD 2007:67 och 2007:68) som gällde anordnandet av muntlig förhandling vid förvaltningsdomstolen vid behandlingen av skattebesvär. I dessa avgöranden ansåg HFD att utgångspunkten är att artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och Europadomstolens rättspraxis i anslutning till denna artikel ska beaktas när en skattskyldigs begäran om muntlig förhandling i ett besvärssärende som gäller skatteförhöjning avgörs med stöd av förvaltningsprocesslagen. Ett beslut om att inte ordna muntlig förhandling med stöd av förvaltningsprocesslagen ska således även överensstämma med bestämmelserna i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

En person som var ansvarig för mervärdesskatt blev inte hörd

BJO ansåg att mervärdesskattelagen borde kompletteras med procedurbestämmelser som säkerställer att parterna informeras om skatteansvaret och blir hörda i de situationer där båda makarna eller ena maken antecknas som ansvarig för mervärdesskatt och den andra som skattskyldig med anledning av att de gemensamt äger en fastighet.

I det ärende BJO undersökte hade klaganden och klagandens make registrerats som ansvariga för mervärdesskatt med anledning av att de gemensamt ägde en fastighet. Klaganden hade inte alls varit medveten om registreringen och hade inte heller känt till att mervärdesskatt hade debiterats.

Enligt skatteförvaltningens allmänna praxis som grundar sig på mervärdesskattelagens bestämmelser krävs det inte att den som är ansvarig för skatten blir hörd före registreringen eller innan skatten debiteras. Det krävs inte heller att besluten i ärendet delges personen i fråga. Besluten delges den skattskyldige, dvs. den sammanslutning, eller i detta fall den make, som antecknas som skattskyldig. BJO konstaterade således att skatteverket inte hade handlat lagstridigt i detta fall. Denna situation kan emellertid inte betraktas som tillfredsställande med tanke på de övriga parterna, dvs. de som är ansvariga för skatten.

En enhet som skapats med tanke på beskattningen, dvs. en sammanslutning, innebär sådan samverkan som grundar sig på ett skriftligt eller muntligt avtal. Sammanslutningen utgör emellertid inte en särskild enhet med tanke på ägandet, utan dess intressenter äger den egendom som anses höra till sammanslutningen. Sammanslutningen är inte heller en särskild juridisk person. Fastighetssammanslutningar uppkommer ofta på grund av att flera personer tillsammans äger en fastighet som används, odlas eller hyrs ut för gemensam räkning. En fastighetssammanslutning uppkommer redan på basis av den faktiska situationen, vilket innebär att den kan uppkomma oberoende av en viljeyttring eller t.o.m. mot någons vilja, då minst två personer gemensamt äger en fastighet och de inte tydligt har fördelat besittningen eller nyttjandet av fastigheten mellan sig.

Enligt beskattningspraxis har emellertid inte någon sammanslutning formellt grundats i sådana situationer som avses ovan, utan den ena maken har registrerats som skattskyldig och den andra som ansvarig för skatten. Frågan om vilkendera maken som antecknas som skattskyldig, och som därmed hörs i ärendet och delges besluten, fastställs i enlighet med makarnas aktivitet i ärendet eller på basis av deras gemensamma beslut om saken. I det aktuella fallet hade den make som var ansvarig för skatten inte aktivt del-

tagit i primärproduktionen på den gemensamt ägda fastigheten. Maken blev ansvarig för skatten utan att ha blivit hörd eller delgiven beslutet om saken. Därmed kunde denne inte inom den föreskrivna tidsfristen besvära sig över registreringen eller över beslutet om debitering av skatten.

Behandlingen av ärenden som gäller skatteförhöjning omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, även om beskattningsprocessen i sig inte gör det. Med tanke på principen om att parterna ska höras i samband med en rättvis rättegång är mervärdesskattelagens reglering om sammanslutningar problematisk, i synnerhet när det gäller efterbeskattning där mervärdesskatten debiteras förhöjd.

Enligt BJO:s uppfattning är bestämmelserna om registrering av skattskyldiga vid mervärdesskattningen bristfälliga också med avseende på kravet på att beskattningen ska vara lagbuden.

Skattestyrelsen uppgav i sitt utlåtande att man kommer att utreda vilka åtgärder som måste vidtas inom skatteförvaltningen för att man ska kunna försäkra sig om att personer som är ansvariga för skatt får uppdaterad information om debiteringen av skatt och om obetalda skatter, så att dessa personer kan bevaka sina egna intressen. Skattestyrelsen meddelade senare att man som bäst håller på att utarbeta en anvisning om metoderna för registrering av kunder. Anvisningen ska också innehålla instruktioner om hörande.

BJO ansåg att anvisningen utgör ett viktigt komplement till bestämmelserna i 193 a § i mervärdesskattelagen. I avvikelse från förvaltningslagen innehåller denna paragraf inte några föreskrifter om att beslutet måste delges någon annan än den skattskyldige. BJO delgav FM sin uppfattning om bristerna i lagstiftningen, för bedömning av eventuella åtgärder.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 20.3.2007, dnr 2277/4/05*, föredragande Riitta Länsisyrjä

FM meddelade 19.12.2007 att skatteförvaltningen har förnyat sin anvisning om metoderna för registrering av kunder och utökat anvisningen med instruktioner om hörande. Enligt anvisningen bildar makar inte en sam-

manslutning vid mervärdesskattningen, utan kunden väljer vilkendera av makarna som är den egentliga företagaren. Den egentliga företagaren antecknas som mervärdesskattskyldig och den andra maken antecknas som ansvarig för mervärdesskatten. Makar bildar endast i undantagsfall en sammanslutning i samband med mervärdesskattningen. Enligt anvisningen ska maken höras innan denne antecknas som ansvarig för mervärdesskatten, om det inte framgår av handlingarna (t.ex. då båda makarna har undertecknat FO-blanketten) eller på något annat sätt blir klart att maken är medveten om ansvaret.

Dessutom kommer skatteförvaltningen från och med ingången av nästa år att skicka ut brev till de personer som registreras som ansvariga för skatt. Skatteförvaltningen har också för avsikt att förnya sitt kundregistreringssystem år 2010. Efter denna förnyelse kommer alla som registreras som ansvariga för skatt automatiskt att få ett meddelande om registreringen.

Användningen av ett fordon förbjöds i strid med lagen

Ett klagomål gällde den situation där en polispatrull inom rörliga polisen hade framställt ett straffyrkande för klaganden på grund av att fordonsskatten för klagandens personbil enligt trafikinformationssystemet var obetald. Vid den aktuella tidpunkten visste klaganden inte om skatten var betald. Senare konstaterade man att skatten hade betalats några dagar tidigare, vilket innebar att bilen inte var underkastad användningsförbud vid den aktuella tidpunkten. Vid förundersökningen fattade kommissarien beslut om att det inte hade skett något brott i ärendet och lade ner straffyrkandet.

Klaganden yrkade på skadestånd av AKE och krävde ersättning för sina rättegångskostnader på sammanlagt 20 euro. AKE förkastade yrkandet.

BJO konstaterade att ett fordon enligt fordonsskattelagen är underkastat användningsförbud om skatten eller den del av skatten som förfallit till betalning inte har betalats inom utsatt tid. Om den förfallna skatten har betalats efter den utsatta tiden, är fordonet under-

kastat användningsförbud från dagen efter skattens förfallodag fram till den dag då skatten betalas. I dessa fall är övervakningsmyndigheten skyldig att utreda om skatten är obetald och fordonet är underkastat användningsförbud vid den tidpunkt då kontrollen utförs. Den skattskyldige ska inte orsakas menliga påföljder av att informationen om att fordonsskatten har betalats efter förfallodagen inte har förmedlats till trafikinformationssystemet.

Vid den tidpunkt då klaganden förbjöds använda fordonet var fordonet i själva verket inte längre underkastat användningsförbud, eftersom skatten redan var betald. I och med att fordonet inte var underkastat användningsförbud fanns det inte heller lagliga grunder för att hindra användningen av fordonet eller framställa ett straffyrkande gällande fordonsskatteförseelse. Användningen av klagandens fordon hade således förbjudits i strid med lagen.

Den ovisshet som rådde beträffande fordonets användningsförbud föranleddes av att användningsförbudet enligt den gällande fordonsskattelagen inte har kopplats samman med fordonsregisteruppgifterna, vilket var fallet enligt den förra lagen. Med tanke på laglighetsövervakningen och individens rättsskydd är det viktigt att ingen i strid med lagen hindras använda sitt fordon och att ingen grundlöst misstänks för fordonsskatteförseelse på grund av ovisshet om huruvida fordonet är underkastat användningsförbud eller inte. AKE:s utredning och dess beslut med anledning av klagandens skadeståndsyrkande visar att AKE verkade ha en felaktig uppfattning om de villkor som föreskrivs för användningsförbud i 58 § i fordonsskattelagen.

BJO delgav AKE sin uppfattning och bad AKE meddela vilka åtgärder som vidtagits med anledning av klagandens ärende och hur man i framtiden i motsvarande situationer kan säkerställa att användningen av ett fordon inte förbjuds i strid med lagen. BJO sände också en kopia av sitt beslut till FM för kännedom och bad ministeriet meddela ifall de synpunkter som framförts i beslutet eventuellt föranleder ändringar i lagstiftningen eller andra åtgärder.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 14.6.2007,
dnr 1256/4/05*, föredragande Ulla-Maija Lindström

FM meddelade 31.10.2007 att ministeriet i likhet med AKE anser att det finns skäl att komplettera fordonskattelagen med en förtydligande bestämmelse om att det användningsförbud som följer av att fordonskatten är obetald upphör först då informationen om betalningen har förmedlats till fordonstrafikregistret. Både FM och AKE anser dessutom att det finns skäl att ändra fordonsskattelagen så att dess 59 § 2 och 3 mom. också ska tillämpas på sådan trafikövervakning som utförs av tillsynsmyndigheterna.

4.19 MILJÖÄRENDEN

Som miljöärenden statistikförs främst ärenden som gäller planläggning och byggande samt naturskydd, miljövård, miljötillstånd, miljöhälsovård och avfallshantering. Till miljöärendena hänförs också de vattenärenden 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 jord- och skogsbruksärenden. Miljöärendena hörde till BJO *Petri Jääskeläinen* och huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Erkki Hännikäinen*.

4.19.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Det skedde inga för laglighetskontrollen relevanta ändringar i den miljörättsliga lagstiftningen. De eventuellt viktigaste ändringarna i lagstiftningen var de ändringar i markanvändnings- och bygglagen som trädde i kraft 1.3.2007. Avsikten med ändringarna är att främja bostadsproduktionen och försnabba planläggningen. Ändringarna innebär att i lagen nämns främjande av förutsättningarna för en tillräcklig bostadsproduktion som ett viktigt mål för planeringen. Genom ändringarna begränsas också möjligheterna att anföra besvär i detaljplane- och bygglovsärenden. Begränsningar gäller närmast i fråga om fortsatta besvär.

Ärenden som redan avgjorts i samband med en generalplan får inte längre läggas till grund för detaljplanebesvär till högsta förvaltningsdomstolen. Enligt de nya bestämmelserna får fortsatta besvär över bygglov och gatuplaner inte anföras till högsta förvaltningsdomstolen, på grunder som redan avgjorts i en detaljplan. När det gäller smärre detaljplaneändringar får endast de kommuninvånare som direkt berörs av beslutet (sakägare) anföra besvär. På fortsatta besvär över bygglov, åtgärdsförfarande och gatuplaner tillämpas besvärstillståndsförfarande, om förvaltningsdomstolen inte har ändrat kommunens beslut.

4.19.2 LAGLIGHETSKONTROLL

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 ordinära rättsmedel.

I miljöklagomålen påtalas allt oftare att medborgarnas påverkningsmöjligheter är otillräckliga och att informationen om beslut som har konsekvenser för livsmiljön är bristfällig. 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 med olika lagar som utgångspunkt och kräva många myndighetsbehandlingar. Granskningen sträcker sig ofta över exceptionellt långa tidsperioder. Bl.a. dessa omständigheter ökar fel-möjligheterna 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.

De flesta klagomålen gällde liksom tidigare bygglov, byggnadstillsyn, planläggning och avfallshantering. Ca en tredjedel av avgörandena kunde hänföras till de sakområdena. Flera klagomål gällde planläggning, i synnerhet generalplanläggning och landskapsplanläggning.

Avfallshanteringsärendena handlade om ändringar i kommunernas avfallstransportsystem och överföring av serviceuppgifter vid avfallshanteringen på kommunägda bolag. Flera kommuner övergick från avtalsenliga avfallstransporter till transporter i kommunens regi.

Man upplevde det som orättvist att i vissa fall mycket långvariga avtal mellan kommuninvånare och avfalls-transportföretag upphörde. Införandet av kommunala EKO-avgifter gav fortfarande upphov till missnöje. Med anledning av ett antal klagomål konstaterade BJO emellertid inget lagstridigt eller felaktigt förfarande.

En fastighetsägare anförde klagomål över att kommunen infört en EKO-avgift och överfört avfallshanteringen och faktureringen på ett kommunägt avfallshanteringsbolag. Fastighetsägaren klagade över att han fått en räkning från ett bolag som han inte hade ingått något avtal med och meddelade att han inte behövde tjänsterna. BJO ansåg att det var fråga om en kommunal avfallsavgift och om sådana avfallshanterings-tjänster som var avgiftsbelagda redan på den grunden att de tillhandahölls (2920/4/07).

BJO kritiserade kommunernas byggnadstillsynsmyndigheter bland annat för dröjsmål med handläggning av tillståndsansökningar (bl.a. 3153/4/05) och för att man inte fört tillsynsärenden till tillsynsmyndigheten för avgörande utan nöjt sig med byggnadsinspektörens uppmärksamhet (bl.a. 2591/4/05*). I ett fall hade ett anmälningsförfarande tillämpats i samband med uppförande av ekonomibyggnader, trots att den byggnadsordning som tillät ett sådant förfarande inte ännu trätt i kraft (3801/4/05).

BJO kritiserade också en länsstyrelse för dess beslut i ärenden som gällde avstängning av vägar (rallytillstånd) (664/4/05* s. 250 och 3112/4/06). Dessutom uppmärksammade BJO en kommuns vatten- och avloppsverk på vikten av att i tid och effektivt informera om störningar i vattenkvaliteten (3629/4/05). BJO:s ställningstagande i ett ärende som gällde översättning av en miljökonsekvensbedömning till svenska har tagits in i avsnittet Språkärenden s. 238 (1007/4/05*).

4.19.3 INSPEKTIONER

BJO bekantade sig med Finlands miljöcentral (SYKE). BJO fick en allmän presentation av miljöcentralens verksamhet och framtidsutsikter. Under besöket diskuterades miljöcentralens möjligheter att ge utlåtanden i samband med miljöklagomål samt möjligheten att

miljöcentralen ordnar utbildning som också tjänstemän från JO:s kansli kan delta i.

4.19.4 AVGÖRANDEN

Övervakningen försumrades i ett marktäktsärende

Kyrksläotts kommun hade beviljat en markägare marktäckstillstånd för stenbrytning, som enligt tillståndsvillkoren skulle ske etappvis. Innan varje etapp fick påbörjas måste föregående etapp vara avslutad. Enligt ett annat tillståndsvillkor skulle landskapsarbeten och eftervårdsarbeten också utföras medan brytningen pågick, så att varje område slutgiltigt åtgärdades efter varje etapp.

Brytningen samt landskaps- och eftervårdsarbetena hade emellertid inte i enlighet med tillståndsvillkoren utförts etappvis. Företagaren hade flyttat till nya delområden innan brytningen var avslutad på de föregående. Som orsak uppgav företagaren att etappvis brytning inte var arbetstekniskt möjlig på grund av att delområdena var så små. Som orsak till att landskaps- och eftervårdsarbetena inte utförts uppgav han att det fortfarande fanns brytbart stenmaterial på delområdena.

BJO ansåg att företagaren kunde ha ansökt om undantag från tillståndsvillkoren. Eventuella undantag borde ha behandlats som ändring av tillståndet. Övriga parter (grannarna) skulle då haft möjlighet att yttra sig och vid behov föra frågan om beslutets lagenlighet till förvaltningsdomstolen för avgörande.

Tillstånds- och tillsynssektionen, dvs. tillsynsmyndigheten i enlighet med marktäktslagen, samt kommunens miljöchef hade inte övervakat tillståndsvillkoret som innebar att brytningen skulle ske etappvis. BJO gav tillstånds- och tillsynssektionen och miljöchefen anmärkning för denna försummelse.

Däremot var det oklart om företagaren över huvud taget var skyldig att redan utföra landskaps- och eftervårdsarbeten, eftersom det i enlighet med tillståndsbeslutet återstod brytbart stenmaterial. Vidare var det oklart om sektionen och miljöchefen också kunde

klandras för att de inte hade reagerat på att landskaps- och eftervårdsarbetena hade lämnats ogjorda.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 21.12.2007,
dnr 502/4/05, föredragande Erkki Hännikäinen

Bygglovsmyndigheterna ska se till att grannarna hörs

Klaganden kritiserade Mäntsälä kommuns byggnadsinspektör för att denne i ett byggnadsärende inte hade hört honom och hans hustru som grannar, trots att de var delägare till merparten av grannfastigheten. Sökanden hade hört endast en av grannfastighetens delägare per telefon och antecknat dennes anmärkning på den för ändamålet avsedda blanketten.

Det förblev oklart om byggnadsinspektören innan tillståndet beviljades kände till grannfastighetens alla ägare samt vilken typ av samägande det var fråga om. Samägandets art hade betydelse när man övervägde om alla samägare skulle underrättas om bygglovsansökan så att den kunde yttra sig om den. BJO ansåg att varje samägare måste underrättas när det är fråga om samägande i kvotdelar. Ifall det däremot är fråga t.ex. om ett oskiftat dödsbo kan enligt förvaltningslagen den person underrättas som har boet i sin besittning, eller boförvaltaren. Om flera delägare förvaltar boet gemensamt kan en av dem underrättas och denne ska underrätta de övriga.

BJO konstaterade vidare att om den som ansöker om bygglov själv lägger fram en utredning om att grannarna hörts, på en för ändamålet avsedd förhandsifylld blankett, ska bygglovsmyndigheten förutsätta att sökanden skaffar grannfastighetsägarens eller -ägarnas underskrifter på blanketten. På den blankett som användes i Mäntsälä hade färdigt fyllts i en text enligt vilken grannen meddelade att han bekantat sig med tillståndsansökan och de därtill anslutna, daterade planerna. Grannens underskrift visade då att denne vederbörligen hade hörts.

Sökanden hade per telefon hört en av fastighetens samägare och själv antecknat detta på blanketten, utan att skaffa samägarens underskrift. Detta förfarande

kan inte anses som en tillräcklig utredning om att grannen hörts. Byggnadsinspektören berättade visserligen att han per telefon förvärvat sig om att blankettuppgifterna stämde.

BJO meddelade för kännedom Mäntsälä kommuns byggnadsinspektör och miljönämnd sin uppfattning om förfarandet.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 24.5.2007,
dnr 3026/4/05*, föredragande Jouni Toivola

Rätten att få överklagbara beslut i byggnadstillsynsärenden

Klaganden hade i en skrivelse till Tammerfors miljö- och byggnadsnämnd uttryckligen bett om och yrkat på byggnadstillsynsåtgärder med anledning av sin grannes byggprojekt. BJO ansåg att stadens byggnadstillsynsenhet hade handlat felaktigt då den inte fört ärendet till miljö- och byggnadsnämnden för att få ett överklagbart beslut. BJO tog inte ställning till frågan om hur nämndens beslut borde vara utformat i ett fall som detta. BJO meddelade för kännedom miljö- och byggnadsnämnden samt byggnadstillsynsenheten sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

Klaganden hade först frågat Tammerfors stads byggnadsinspektör vilka åtgärder han hade för avsikt att vidta med anledning av grannens byggnadsprojekt, eftersom detta enligt klagandens åsikt i fråga om höjdnivåerna hade genomförts på ett sätt som stred mot bygglovet. Klaganden riktade därefter till stadens miljö- och byggnadsnämnd två skrivelser där han bl.a. bad staden fatta ett beslut enligt vilket grannen ålades att rätta sig efter bygglovet. Klaganden fick ett av stadens miljöjurist undertecknat svar där miljöjuristen konstaterade att det faktum att byggnadens golvnivå avvek från bygglovet inte föranledde åtgärder samt att det inte just då fanns någon anledning att ta upp ärendet i miljö- och byggnadsnämnden.

Kommunens byggnadstillsynsmyndighet kan vid behov ta upp ärendet som ett tillsynsärende och med förvaltningsångripa i byggnadsåtgärder som strider mot bestämmelserna och föreskrifterna. En granne som

åsamkas olägenhet av en byggnadsåtgärd har rätt att föra ärendet till byggnadstillsynsmyndigheten. Grannen kan då be eller kräva att myndigheten vidtar åtgärder med anledning av det byggnadsprojekt som han anser vara lagstridigt.

Byggnadstillsynsmyndigheten ska behandla ärendet och ge ett överklagbart beslut. På så sätt har grannen möjlighet att få förvaltningsdomstolens rättsligt bindande beslut varav framgår om det är fråga om en sådan mot bestämmelserna och föreskrifterna stridande byggnadsåtgärd som tillsynsmyndigheten ska ingripa i med stöd av markanvändnings- och bygglagen.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 27.4.2007,
dnr 2591/4/05*, föredragande Jouni Toivola

Rallytillstånd beviljades utan att alla parter hörts – informationen var bristfällig

Klaganden kritiserade länsstyrelsen i Västra Finlands län för att samtliga bestyrelser för de enskilda vägar- na vid det vägavsnitt som stängdes av för Tommi Mäki- nens vinterrally 2005 inte hade hörts om ansökan om avstängningstillstånd. Dessutom kritiserade klaganden bl.a. den omständigheten att rallyarrangören inte i en- lighet med tillståndsvillkoren hade informerat dem som bodde i området om att för dem skulle ordnas rätt att röra sig där också medan rallyt pågick. Vidare kritiserade klaganden lagstiftningen, enligt vilken det var möj- ligt att ordna rallytävlingen trots att avstängningsbe- slutet inte ännu hade vunnit laga kraft.

BJO uppmärksammade inrikesministeriet och länssty- relsen i Västra Finlands län på att huvudregeln enligt förvaltningslagen är att parterna ska höras. Undantag kan göras endast på de grunder som nämns i förvalt- ningslagen. Länsstyrelsen borde sålunda ha gett samt- liga parter tillfälle att yttra sig med anledning av ansö- kan om tillstånd att stänga av vägen. Dessutom borde länsstyrelsen eller lokalpolisen övervaka att rallyar- rangörerna informerar om avstängningen så som till- ståndsvillkoren förutsätter och att de informerar dem som bor i området om att de har rätt att vid behov rö- ra sig där också under specialprov.

BJO anser att principerna för en god förvaltning i fort- sättningen måste iaktas och att tillståndsbesluten måste fattas och delges i god tid före en rallytävling så att parterna har en full tid att överklaga besluten. Det är nämligen möjligt att ordna en rallytävling trots att besvärstiden inte har gått ut, eftersom ett tillstånds- beslut enligt lagen är verkställbart innan det har vunnit laga kraft. Delgivningen av länsstyrelsens tillståndsbe- slut uppfyllde inte heller de krav som ställs på delgiv- ningen, eftersom länsstyrelsen inte informerat om sitt beslut på det sätt, som stadgas i förvaltningslagen.

BJO uppmärksammade länsstyrelsen på det lagliga delgivningsförfarandet. Länsstyrelserna och polis- rättningarna måste enligt BJO:s åsikt fästa större av- seende vid att parternas grundlagsenliga rättigheter förverkligas också i praktiken.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 27.9.2007,
dnr 664/4/05*, föredragande Erkki Hännikainen

Motivering av ett positivt bygglovsbeslut

St Michels byggnadsinspektör hade inte motiverat sitt beslut att bevilja bygglov för ett häststall. Grannarna motsatte sig bygglovet eftersom de ansåg att häststal- let medförde olägenheter för miljön och grannarna.

BJO ansåg att ägaren till grannfastigheten i regel mäs- te betraktas som part enligt markanvändnings- och bygglagen. I synnerhet vid konflikter mellan sökanden och grannfastigheternas ägare är det vid beviljandet av bygglov inte fråga om att godkänna t.ex. ett yrkande som inte berör den andra parten. Det kunde inte heller av någon annan anledning anses ha varit uppenbart onödigt att motivera beslutet.

Ägarna till två grannfastigheter hade i sina anmärknin- gar uttryckligen motsatt sig att bygglov beviljades. BJO ansåg att byggnadsinspektören borde ha motiverat sitt bygglovsbeslut.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 10.9.2007,
dnr 3153/4/05, föredragande Jouni Toivola

Tidig växelverkan försumrades vid utarbetandet av en plan

Klaganden kritiserade Rautalampi kommun bl.a. för att kommunen berett en ändring av en stranddelgeneralplan utan att iaktta bestämmelserna om växelverkan i beredningsskedet och bestämmelserna om information att planläggningen blivit anhängigt.

Enligt BJO:s åsikt är det en central målsättning i markanvändnings- och bygglagen att planläggningsprocessen utvecklas i riktning mot allt större växelverkan. Det är viktigt att informera om att planläggningen inleds och att målmedvetnare, grundligare och i ett tillräckligt tidigt skede mellan parterna diskutera planläggningens innehåll och konsekvenser samt andra centrala frågor, i enlighet med principen om tidig växelverkan.

Kommunen handlade lagstridigt då den försummade att iaktta markanvändnings- och bygglagen samt -förordningen vid beredningen av ändringen av stranddelgeneralplanen. BJO gav kommunstyrelsen en anmärkning.

En kopia av BJO:s beslut sändes för kännedom till Norra Savolax miljöcentral, som i enlighet med markanvändnings- och bygglagen inom sitt område i synnerhet ska övervaka att bl.a. bestämmelserna om skötsel av planläggnings- och byggnadsväsendet beaktas vid planläggningen, byggandet och annan markanvändningsplaneringen på det sätt som föreskrivs i markanvändnings- och bygglagen.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 27.4.2007, dnr 3145/4/05*, föredragande Erkki Hännikäinen

Finlands miljöcentralers utlåtande dröjde

Polisinrättningen i St Michels härad hade bett Finlands miljöcentral ge ett utlåtande i ett ärende som gällde misstanke om miljöbrott. Finlands miljöcentral hade gett sitt utlåtande först efter ca två år, vilket var en bidragande orsak till att förundersökningen tog nästan fyra år i anspråk.

I sitt beslut med anledning av ett klagomål som gällde förundersökningen uppmärksammade BJO en överinspektör vid Finlands miljöcentral och miljöcentralen på vikten av att behandla remissärenden utan dröjsmål.

BJO Jukka Lindstedts beslut 16.2.2007, dnr 2604/4/06, föredragande Juha Haapamäki

4.20 JORD- OCH SKOGSBRUK

Inom detta sakområde statistikförs ärenden som hör till jord- och skogsbruksministeriets (JSM) verksamhetsområde. Utöver jordbruk, utveckling av landsbygden samt skogsbruk omfattar sakområdet bl.a. fiskeri-, vilt- och renhushållningsärenden, lantmäteriärenden samt ärenden som gäller livsmedels säkerheten och djurs välbefinnande. Dessa ärenden avgjordes av BJO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Mirja Tamminen*.

4.20.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSGREFFER

Landsbygdsverket inledde sin verksamhet i maj 2007. Enligt lagen om Landsbygdsverket (666/2006) sköter verket verkställighetsuppdrag som gäller åtgärder enligt Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik, sådana åtgärder för landsbygdens utveckling som gemenskapen finansierar och nationella åtgärder som kompletterar dessa. Verket ska bl.a. styra arbetskrafts- och näringscentralerna (TE-centralerna) och kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter samt ge dem råd och ordna utbildning om ärenden som har samband med stödförvaltningen.

I författningarna om stödsystemen för lantbruket och landsbygdens utveckling gjordes flera ändringar under verksamhetsåret. Det interna besvärssystemet för lantbruksstöd slopades. De kommunala landsbygdsnäringsmyndigheternas beslut överklagas genom rättelseyrkande till TE-centralen.

Arbetsgruppen som utrett möjligheterna att överföra de ärenden som behandlas i landsbygdsnäringsnämnden till förvaltningsdomstolarna gav sitt betänkande i januari 2007. Arbetsgruppen föreslog att besvär som gäller systemet med samlat gårdsstöd och stödformer som tagits i bruk före 2007 i första instans ska behandlas i Tavastehus förvaltningsdomstol. Enligt förslaget ska besvärärenden som gäller renhushållning, naturnärings och stöd som beviljas enligt skoltlagen behandlas i Rovaniemi förvaltningsdomstol. Be-

svärnsnämndens övriga ärenden ska enligt förslaget hänföras till de regionalt behöriga förvaltningsdomstolarna.

Under år 2006 diskuterades lantbruksstödens offentlighet. Till riksdagen avläts en proposition med förslag till lag om landsbygdsnäringsförvaltningens informationssystem (RP 161/2007 rd). Enligt propositionen ska lagen tillämpas på handlingar och register som utarbetats inom jordbruks-, livsmedels- och landsbygdsnäringsförvaltningen. På registeruppgifters offentlighet tillämpas i regel lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet och på hantering av personuppgifter tillämpas personuppgiftslagen. Den gällande lagen om landsbygdsnäringsregistret uppfyller inte längre de krav som grundlagen, offentlighetslagen och personuppgiftslagen ställer. EG:s kommission har dessutom utfärdat författningar enligt vilka stöduppgifter i större utsträckning ska vara offentliga.

Enligt riktlinjerna i regeringsprogrammet för statsminister *Matti Vanhanen*s andra regering ska inskrivningssystemet för fastigheter revideras och inskrivningsärenden som gäller fastigheter överföras till Lantmäteriverket. JSM tillsatte i juni en styrgrupp som koordinerar överföringen av inskrivningsärendena från tingsrätterna till Lantmäteriverket. JSM tillsatte en utredningsman vars rapport om förenkling av stöd- och övervakningssystemen blev klar i december.

4.20.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Liksom tidigare år gällde merparten av klagomålen lantmäteriärenden och lantbruksstöd. Det var t.ex. fråga om förrättningsmäns förfarande i samband med fastighetsförrättningar och enskilda vägförrättningar, övervakning av lantbruksstöd och TE-centralernas behandling av stödansökningar, vargjakt, djurskyddsinspektioner och övervakning av att skogslagen efterlevs. Klagomålen gällde bl.a. JSM, Lantmäteriverket, TE-centralernas landsbygdsavdelningar och fiskerierheter, kommunveterinärer, Livsmedelssäkerhetsverket, skogscentralerna och Forststyrelsen. Skogscentralerna och Forststyrelsen omfattas av JO:s tillsynsbehörighet i fråga om deras offentliga uppdrag.

En del av ställningstagandena gäller frågor om god förvaltning och språkliga rättigheter. Myndigheter, tjänstemän och andra som sköter offentliga uppdrag uppmärksammades på vikten av att behandla ärenden utan dröjsmål samt besvara förfrågningar, informera tydligt och begripligt, höra parter samt motivera beslut. Dessutom framhölls att tjänstemän förutsätts uppträda sakligt.

4.20.3 AVGÖRANDEN

Dröjsmål med utbetalning av stöd

BJO gav för framtiden landsbygdsavdelningen vid Nylands TE-central en anmärkning för dröjsmål med behandlingen av en ansökan om utbetalning av finansieringsstöd för företagsverksamhet. TE-centralen avgjorde ärendet ca tre och ett halvt år efter att sökanden kompletterat sin ansökan. Den sammanlagda behandlingstiden vid TE-centralen översteg fem år.

TE-centralen hade bett sökanden komplettera sin ansökan. Då sökanden inte inkom med kompletteringen inom utsatt tid borde TE-centralen enligt BJO:s åsikt antingen ha upprepat sin kompletteringsbegäran eller också borde den ha avgjort ansökan på basis av den existerande utredningen. Sökanden hade kompletterat sin ansökan först ett år och tre månader efter att tidsfristen gått ut, varefter behandlingen av ansökan inledades men avbröts på grund av ett mänskligt misstag.

Också uppföljningen av ärendets behandling vid TE-centralen hade varit bristfällig. Detta ledde enligt BJO:s åsikt till att behandlingen av ansökan försenades i två skeden.

BJO uppmärksammade samtidigt landsbygdsavdelningen vid Nylands TE-central på vikten av att stödbeslut motiveras utförligt och omsorgsfullt.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 17.10.2007, dnr 2339/4/05, föredragande Mirja Tamminen

Hörande i samband med privaträttsligt avtal

Enligt BJO:s åsikt måste principen om en god förvaltning enligt grundlagens 21 § iaktas också då privaträttsliga avtal ingås i samband med offentliga förvaltningsuppgifter.

Forststyrelsen hade hyrt ut ett friluftskafé i en nationalpark till en person som lagt det nästhögsta anbudet. Den som lagt det högsta anbudet hade inte getts tillfälle att bli hörd om den kundrespons som Forststyrelsen fått om servicenivån då denne drivit kaféet. Responsen var dock en bidragande orsak till att hans anbud inte hade godtagits.

Forststyrelsen är ett statligt affärsverk som bedriver affärsverksamhet inom ramen för samhälleliga förpliktelser och sköter offentliga förvaltningsuppdrag i enlighet med lagen om Forststyrelsen. Sådana offentliga förvaltningsuppdrag är bl.a. vissa naturskyddsuppgifter samt tillhandahållande av natur- och friluftstjänster.

För sina offentliga förvaltningsuppgifter har Forststyrelsen enheten Naturtjänster. Uthyrningsärendet hade behandlats i denna enhet för offentliga förvaltningsuppgifter. Det hade samband med tillhandahållande av natur- och friluftstjänster och var sålunda ett sådant offentligt uppdrag som hör till JO:s övervakningsbehörighet. Hyresavtalet för kaféet hade emellertid karaktären av ett privaträttsligt avtal vars ena part var Forststyrelsen.

Förvaltningslagen är inte tillämplig på privaträttsliga rättshandlingar. Sådana rättshandlingar föregås emellertid ofta av ett beslut om åtgärden i fråga eller om rättshandlingens innehåll. Enligt motiveringen i regeringens proposition med förslag till förvaltningslag (RP 72/2002 rd) utgör ett sådant beslut ett särskilt skede av en rättshandling och på beslutet tillämpas sålunda förvaltningslagen. I det aktuella fallet hade Forststyrelsen inte fattat något separat beslut om rättshandlingen och dess innehåll.

I förvaltningslagens 3 § 2 mom. föreskrivs att när ett förvaltningsavtal ingås ska grunderna för god förvaltning iaktas. Samtidigt ska rättigheterna för dem som

berörs av det ärende som avtalet gäller samt deras möjligheter att påverka avtalets innehåll tryggas tillräckligt vid beredningen. Hyresavtalet om friluftskaféet kan inte betraktas som ett förvaltningsavtal.

BJO anser att också när privaträttsliga avtal ingås i samband med offentliga förvaltningsuppdrag är det skäl att i sista hand iakttä principerna för en god förvaltning i enlighet med grundlagens 21 §, på så sätt att det inte sker någon kränkning av de personers rättigheter som ärendet gäller. Principen att parterna ska höras är en hörnsten för en god förvaltning. Enligt BJO:s åsikt skulle det ha varit skäl att innan ärendet avgjordes bereda den företagare som lagt det högsta anbudet tillfälle att bli hörd med anledning av den kundrespons som han fått om sin verksamhet. Forststyrelsen hade i och för sig prövningsrätt när det gällde bedömningen av de inkomna anbuden och valet av avtalspart.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 16.3.2007,
dnr 238/4/05, föredragande Mirja Tamminen

Brister i fastighetsregistrets uppgifter om servitut

BJO konstaterade att det från förvaltningssynpunkt finns problematiska brister i de uppgifter om servitut som framgår av lantmäterimyndigheternas utdrag ur fastighetsregistret. Enligt BJO:s åsikt är det skäl att i nuläget åtminstone se till att de som ber om utdrag eller uppgifter ur fastighetsregistret inte får en vilseledande bild av registrets tillförlitlighet till de delar som det är fråga om servitut. Enligt BJO:s åsikt borde det av utdrag ur fastighetsregistret framgå i vilket avseende de eventuellt är bristfälliga.

I ett klagomål kritiserades den omständigheten att alla servitut, i synnerhet vägservitut som inrättats på 1970-talet, inte framgår av registerutdragen. Enligt vad som utrets beror bristerna i registeruppgifterna huvudsakligen på att man under tidigare decennier tillämpat varierande praxis för registrering av servitut i olika delar av landet. Inom lantmäteriförvaltningen pågår ett projekt som syftar till en grundlig förbättring av fastighets-

registret. Projektet kan visserligen inte på kort sikt avhjälpa de brister som det här är fråga om.

BJO sände en kopia av sitt beslut till Lantmäteriverkets centralförvaltning, för övervägande av åtgärder med anledning av ärendet. BJO bad Lantmäteriverkets centralförvaltning senast 31.12.2007 meddela vilka åtgärder den vidtagit.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 30.5.2007,
dnr 1305/4/05, föredragande Jouni Toivola

Lantmäteriverkets centralförvaltning meddelade att den skulle beakta BJO:s rekommendation om att utöka och förbättra den information som framgår av registerutdragen. Fastighetsregistret innehåller för närvarande detaljerade uppgifter om fastigheterna, men i det kommer att tas in också uppgifter som hänför sig till fastighetssystemet i dess helhet, t.ex. om registrets täckningsgrad samt om att uppdateringen av uppgifter om servitut kan variera i olika delar av landet. De uppgifter som läggs till kommer att utformas så att kunderna inte får en felaktig bild av registrets tillförlitlighet. Enligt Lantmäteriverkets centralförvaltning är avsikten att uppgifterna ska tas in i fastighetsregistret så snart som det tekniskt är möjligt. Detta förutsätter emellertid relativt stora ändringar i datasystemet. Lantmäteriverkets centralförvaltning underströk också den omständigheten att fastighetsregistrets brister när det gäller uppgifterna om servitut i praktiken inte kan avhjälpas i en nära framtid.

Jorrdomstolens ledamöters uppträdande

BJO meddelade för kännedom en tingsdomare och en jordrättsingenjör vid Tavastehus tingsrätt sin uppfattning att de hade uppträtt olämpligt.

Klaganden kritiserade tingsdomarens och jordrättsingenjörens uppträdande vid jorrdomstolens sammanträde och vid en syneförrättning. Kritiken gällde framförallt deras yttranden, som klaganden ansåg vara osakliga, samt deras enligt klagandens åsikt alltför kamratliga sätt att umgås med klagandens motpart.

BJO ansåg att vissa av tingsdomarens yttranden kunde anses vara kränkande från de utpekades synpunkt. Dessutom var det osakligt av jordrättsingenjören att som kommentar till det faktum att en magnetofon inte fungerade säga "ingen kommer ändå någonsin att lyssna på de här banden". Kommentaren var ägnad att hos parterna väcka tvivel om huruvida rättegången genomfördes på ett korrekt sätt.

BJO ansåg också att det var mycket bekymmersamt att jordrättsingenjören enligt vad som framgick av hans utredning hade en märklig uppfattning om den bild som de närvarande kunde få av jorrdomstolens sammanträde. Jordrättsingenjören ansåg att det föll sig naturligt att man med ombud som ofta uppträdde i jorrdomstolen eventuellt bytte ett och annat ord också om annat än det ärende som rättegången gällde. I sin utredning medgav jordrättsingenjören att en person som kanske bara en gång i sitt liv var närvarande vid jorrdomstolens sammanträde kunde uppfatta ordväxlingen så att man var "samspelt", trots att inte var fråga om detta.

BJO uppmärksammade samtidigt tingsdomaren på vikten av att upprätta domarna på ett sådant sätt att det framgår vilka personer som hörts i bevisningssyfte samt vilka bevis som lagts fram.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 30.10.2007, dnr 3105/4/05, föredragande Terhi Arjola-Sarja

Övriga avgöranden

JSM meddelade våren 2005 att ministeriet så snart som möjligt inleder en bedömning av grundlagsenligheten i författningarna om skogsanvändning. Någon sådan utredning hade inte gjorts i fråga om skogslagen och de författningar som givits med stöd av den. Eftersom ministeriet gjort bedömningen att de i skogslagen ingående bemyndigandena om utfärdande av föreskrifter och bestämmelser på en lägre hierarkisk nivå inte i alla avseenden förefaller uppfylla de krav som grundlagens 80 § ställer på den bemyndigande lagen, har BJO påskyndat utredningsarbetet (543/4/05).

JSM meddelade 22.2.2008 att ministeriet som tjänstearbete börjat bereda en justering av skogslagen. Enligt ministeriet är det inte möjligt att genomföra en totalrevidering av skogslagen på ett sådant sätt att man beaktar enbart de krav som följer av grundlagen. Vid ministeriets skogsavdelning pågår också andra lagstiftningsprojekt som måste beaktas vid organiseringen av skogslagsprojektet. JSM meddelade att det senast 15.11.2008 informerar BJO om sina åtgärder och planer för bedömning av skogslagens och de med stöd av den utfärdade författningarnas grundlagsenlighet.

Fiskerienheten vid Nylands TE-central hade i ett cirkulär till berörda yrkesfiskare informerat dem om möjligheten att ansöka om stöd för selektiva sälsäkra redskap. Enligt BJO:s åsikt var cirkuläret i viss mån svårbegripligt och bristfälligt. Med beaktande av det komplicerade stödsystemet för fiskerinäringen är det viktigt att informationen om stödformerna och förfarandet är tydlig och begriplig. På grund av det bristfälliga cirkuläret och det komplicerade stödsystemet kunde det eventuellt uppstå missförstånd bland de fiskare som var beroende av TE-centralens information. För att säkerställa tillräcklig information och ett jämlikt bemötande av dem som ansökte om stöd hade det varit motiverat att jord- och skogsbruksministeriet gav TE-centralerna mera detaljerade anvisningar om informationen (361/4/05*).

Forststyrelsen hade med anledning av en ansökan om tillstånd för terrängtrafik sommartid givit ett skriftligt beslut i januari, dvs. ca åtta månader efter att ansökan inkommit till Forststyrelsen. Enligt BJO:s åsikt hade ärendet inte behandlats utan obefogat dröjsmål eftersom det redan sommaren innan beslutet gavs var känt att något tillstånd inte skulle beviljas. Från sökandens synpunkt räcker det inte alltid ens att han får ett beslut på sin ansökan före början av den säsong som tillståndsansökan avser. Om sökanden anser sig vara i behov av rättsskydd är det från hans synpunkt viktigt att han så snabbt som möjligt kan överklaga beslutet (3468/4/05).

BJO ansåg att en förrättningsingenjör handlat felaktigt vid en styckningsförrättning då han inte förrättat rågång mellan en fastighet och en angränsande tillandning. Delvis av denna anledning hade de avstyc-

kade fastigheternas sträckning och arealer inte exakt kunnat fastställas vid förrättningen. De mättningsfel som konstaterats vid den avslutade styckningsförrättningen hade inte heller i alla avseenden rättats i enlighet med fastighetsbildningslagens bestämmelser om rättelse av fel. Enligt BJO:s åsikt är det med tanke på parternas rättssäkerhet viktigt att de vederbörligen hörs innan fel rättas och att besluten om gjorda rättelser registreras på ett tydligt sätt (1527/4/05).

4.21 KOMMUNIKATIONER

Kommunikationsärendena hörde till BJO *Jukka Lindstedt*. Huvudföredragande för sakområdet var referendarierådet *Raino Marttunen*.

4.21.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

I enlighet med statsrådets principbeslut i mars 2004 övergick Finland 1.9.2007 till uteslutande digitala tv-sändningar. Kabelbolagen gavs emellertid på våren tillstånd att konvertera digitala tv-signaler till analoga ända till utgången av februari 2008. Redan tidigare hade husbolagen getts rätt att från början av året installera centralboxar för konvertering av digitala sändningar till analoga. Övergången till helt digitala tv-sändningar väckte en livlig diskussion. JO fick flera klagomål om saken.

Genom den nya banlag (110/2007) som stadfästes under året regleras bl.a. planering, byggande, underhåll och nedläggning av järnvägar. Under året beslöts det också att Vägverket ombildas till ett aktiebolag. Från 1.1.2008 blev Vägverket ett helt statsägt aktiebolag vars verksamhetsområde omfattar service inom byggbranschen och därtill anslutna produkter (1126/2007). I början av augusti trädde en ny lag om taxitrafik (217/2007) i kraft. Syftet med lagen är att minska taxibristen och förbättra kvaliteten. Också förutsättningarna för beviljande av taxitillstånd blev strängare. Kontrollavgiftsverksamheten inom järnvägstrafiken överfördes 1.1.2008 från Järnvägsverket till Huvudstadsregionens samarbetsdelegation (1053/2007).

Lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi (1068/2006) trädde i kraft 1.1.2007. Enligt lagen har polisen rätt att från förteckningen över webbplatser med barnpornografi lämna ut information till teleföretagen. Teleföretagen kan genom frivilliga åtgärder blockera åtkomster till sådana webbplatser.

Under verksamhetsåret omkom 377 personer i trafiken, vilket var 47 fler än året innan. Kommunikationsministeriet tillsatte en arbetsgrupp för utredning av metoder

att förbättra trafiksäkerheten, med beaktande av att genomsnittsåldern bland bilförarna kraftigt stiger under de närmaste åren.

4.21.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Med JO:s behörighet som utgångspunkt är det 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.

Under verksamhetsåret avgjordes 85 trafik- och andra kommunikationsärenden. Ärendena gällde bl.a. Kommunikationsverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Fordonsförvaltningscentralen (AKE), Vägförvaltningen och Banförvaltningscentralen samt televisionsavgifternas storlek, registreringen av bilar, televisionens valprogram samt postutdelning. Klagomålen i samband med övergången till digitala tv-sändningar gällde bl.a. sebarhetsområden och tekniska problem samt jämlikheten mellan kabelanslutna och andra hushåll.

JO Paunio ansåg att Rundradion Ab handlat inom ramen för partilagens tillämpningsområde och utövat sin lagliga prövningsrätt i samband med valprogrammen, samt att bolaget inte hade åsidosatt principerna för demokrati, jämlikhet och deltaganderätt. JO hänvisade till partilagens bestämmelse enligt vilken Rundradion Ab ska behandla alla partier lika och enligt enhanda grunder och även beakta programmässiga synpunkter. Enligt riksdagens grundlagsutskott kan som sådana synpunkter beaktas åtminstone partiets storlek och parlamentariska ställning (319, 417, 1023 och 1767/4/07*).

BJO bedömde en besiktningsstations förfarande när den registrerade en bil i en ny ägares namn. Bilen kunde enligt gällande anvisningar enkelt registreras med en förfälskad överlåtelsehandling och genom att meddela att registreringsintygets anmälningssedel förkommit. BJO ansåg att överlåtelsens laglighet rimligen bör utredas åtminstone i situationer som verkar misstänkta och meddelade för kännedom AKE sin uppfattning.

AKE meddelade att den genom sin anvisning 23.10.2007 preciserat förfarandet i sådana fall då någon annan är den i registret införda ägaren anmäler att ett registreringsintyg förkommit (2564/4/05*).

I ett klagomål kritiserades förfarandet i samband med att passerkort för fordon beviljades personer som var anställda vid Helsingfors-Vanda flygstation. Enligt klagomålet var besluten inte överklagbara. Enligt den nya luftfartslag som trätt i kraft efter fallet och enligt motiveringarna till lagen borde sådana beslut vara överklagbara, men praxis i fråga om passerkorten hade dock inte ändrats i enlighet med den nya lagen. BJO meddelade för kännedom Luftfartsverket sin uppfattning. Enligt vad Luftfartsverket senare meddelade har anvisningarna sedermera ändrats i fråga om passerkort för fordon. I dessa ärenden fattas överklagbara skriftliga beslut (2145/4/05*).

BJO uppmärksammade Posten Finland Ab på vikten av omsorgsfullhet vid skötsel av uppgifter som avses i lagen om posttjänster. Till klaganden hade trots upprepade anmärkningar fortsättningsvis delats ut en annan persons post (345/4/07).

4.21.3 AVGÖRANDEN

Luffartsverkets beslut och allmänna förvaltningsrättsliga principer

Klagandebolaget (A) bad att det skulle undersökas om tjänstemän vid Luftfartsverkets Luftfartsinspektion handlat i strid med god förvaltning, överskridit sina befogenheter eller missbrukat sin prövningsrätt då Luftfartsinspektionen, med ett beslut som dess biträdande direktör undertecknat 3.1.2005, beslöt bevilja ett konkurrentbolag (B) dispens för räddningsshelikopterverksamhet.

I Luftfartsinspektionens föregående beslut våren 2004 hade som villkor för dispens entydigt uppställts att företagen beställde nya helikoptrar och för Luftfartsinspektionen uppvisade bekräfter på beställningarna senast 1.10.2004. Med hänvisning till detta beslut hade Luftfartsinspektionen 15.10.2004 först avslagit konkurrentbolaget B:s dispensansökan och 18.11.2004 också ett rättelseyrkande med anledning av avgörandet.

Biträdande direktören underströk ytterligare 30.12.2004 i sitt bemötande till förvaltningsdomstolen i ett tredje bolags (C) dispensärende vikten av att myndigheterna behandlar sökandena jämlikt samt att myndigheterna genom sina åtgärder måste skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

BJO ansåg att Luftfartsinspektionen var behörig att bevilja B motsvarande dispens som också klagandebolaget A tidigare hade fått. Luftfartsinspektionen ansåg att luftfartsbestämmelserna inte begränsade myndigheternas prövningsrätt i dispensärenden.

BJO ansåg att prövningsrätten dock begränsades av för myndigheterna förpliktande allmänna administrativa principer, t.ex. principerna om jämlikhet och godtrotskydd. Man måste kunna lita på att en myndighet inte plötsligt lägger om sin verksamhet på ett sätt som inverkar negativt på någons enskilda rätt. Beslutsmotiveringarna och utredningarna ger inte något entydigt svar på frågan vad som inom loppet av några dagar fick Luftfartsinspektionen att ändra sin ståndpunkt och bli så övertygad om behovet att bevilja dispens, att den samma dag som den nya ansökan kom in slutligen avgjorde ärendet i B:s favör.

Luftfartsbestämmelserna är vagt utformade när det gäller förutsättningarna för att bevilja dispens, vilket ger myndigheten relativt stor prövningsrätt och möjligheter att beakta också ändamålsenlighetssynpunkter i sin prövning. Enligt BJO kan det inte påvisas att Luftfartsinspektionen överskred sin prövningsrätt när den fattade det positiva beslut som klagomålet avser. BJO meddelade för kännedom Luftfartsförvaltningen sin uppfattning att Luftfartsinspektionens positiva dispensbeslut dock stred mot viktiga förvaltningsrättsliga principer, i synnerhet principerna om jämlikhet och godtrotskydd.

BJO Jukka Lindstedts beslut 21.5.2007,
dnr 170/4/05, föredragande Raino Marttunen

Rättssäkerhetsproblem med kontrollavgifter i fjärrtåg

Klaganden kritiserade de kontrollavgifter som passagerare med ostämplade resebiljetter påförs i fjärrtåg. Klaganden ansåg att omnämnandet om kontrollavgift på

biljettens baksida gäller endast i närtrafiken. Orsakerna till att en resebiljett inte stämpels kan vara synnerligen varierande och bero också på konduktören.

Enligt BJO kan personer som inte har någon biljett alls inte helt jämföras med personer som på förhand har skaffat en biljett som sedan konstaterats vara ostämplad, åtminstone inte i fjärrtrafiken. Om en person på förhand enkom skaffat en tågbiljett för en viss resa kan man inte utan vidare utgå ifrån att personen i fråga vill undvika att få den stämplad, för att senare få biljettpriset tillbaka eller för att använda biljetten på nytt.

Omnämmandet på biljettens baksida om kontrollavgift för ostämplad biljett kunde läsas under rubriken "Närtrafik". Det kunde sålunda uppfattas så att det gällde endast trafiken i huvudstadsregionen. Också klaganden hade uppfattat saken på detta sätt. BJO ansåg att inte heller texten i närheten av fjärrtågens dörrar kunde anses vara tydlig i detta avseende.

Eftersom det var fråga om en offentligrättslig påföljd av sanktionskaraktär måste också passagerarnas rättssäkerhet beaktas i tillräcklig utsträckning. Kontrollören är skyldig att reda ut varje fall tillräckligt noggrant. Enligt BJO:s bedömning är lagstiftarens avsikt att endast den som medvetet har undvikit att få sin biljett stämplad ska påföras kontrollavgift.

BJO anser att nuvarande praxis är alltför summarisk och att passagerarna åläggs en oskälig bevisbörda när de ska bevisa sin oskuld. Också förhållandena i samband med att kontrollavgifterna påfördes hade åtminstone i de fall som BJO undersökt blivit otillräckligt dokumenterade. Detta innebar att möjligheterna till effektivt överklagande äventyrades. Om passagerarna t.ex. hade ålagts att själva stämpla sin biljetter skulle situationen enligt BJO ha varit betydligt klarare.

BJO ansåg att det i samband med kontrollavgiftsverksamheten kunde konstateras vissa rättssäkerhetsproblem från passagerarnas synpunkt, i synnerhet när det gällde fjärrtågspassagerare med ostämplade biljetter. BJO meddelade för kännedom Järnvägsverket sin uppfattning. Järnvägsverket ombads underrätta också Huvudstadsregionens samarbetsdelegation (SAD) om BJO:s ställningstagande. Kontrollen av resebiljetter överfördes 1.1.2008 på SAD och den ombads senast

31.3.2008 meddela om BJO:s beslut föranledde ändringar i kontrollavgiftsverksamheten.

BJO Jukka Lindstedts beslut 21.12.2007,
dnr 3558/4/05, föredragande Raino Marttunen

SAD meddelade 28.3.2008 att direktiven för biljettkontrollörer ska ändras med anledning av BJO:s ställningstagande och att ändringarna kommer att beaktas vid utbildningen av biljettkontrollörer. Enligt de nya direktiven bör orsaken till att fjärrtågspassagerare reser med ostämplad biljett redas ut i varje enskilt fall. Passagerare som är i god tro ska i framtiden inte påföras kontrollavgift utan i stället informeras om hur systemet med stämpling av biljetter fungerar. Det summariska förfarandet frångås och större hänsyn tas till förhållandena i det enskilda fallet. Enligt direktiven förutsätts biljettkontrollörerna dokumentera fallen och alltid fylla i en kontrollrapport om beslut som de fattat efter prövning. Dessutom kommer bl.a. texten på baksidan av tågbiljetten att förnyas så att det klart framgår att kontrollavgift kan tas ut också i fjärrtrafiken.

4.22 ÖVRIGA ÄRENDEN

4.22.1 AVGÖRANDEN

Rätten att och tröskeln för att inleda förundersökning i ministeransvarighetsärenden

JO har på eget initiativ prövat frågan om de högsta laglighetsövervakarna har befogenheter att förordna om förundersökning med anledning av republikens presidents och statsrådsmedlemmarnas ämbetsåtgärder (s.k. ministeransvarighetsärenden) och om polisen har självständiga befogenheter att besluta om förundersökning i sådana ärenden.

JO anser att det i nuvarande rättsläget är en tolkningsfråga om de högsta laglighetsövervakarna har rätt att förordna om förundersökning i ministeransvarighetsärenden. Det finns argument som talar både för och emot detta. Ett argument som talar för att de har denna rätt är framförallt den vedertagna och logiska tolkningen av ordalydelsen i lagarna om de högsta laglighetsövervakarna.

De högsta laglighetsövervakarna har enligt lag rätt att förordna om förundersökning i ärenden som omfattas av deras övervakningsbefogenheter. Övervakningsbefogenheterna omfattar uttryckligen statsrådsmedlemmarna. De högsta laglighetsövervakarnas befogenheter i detta avseende är vedertagna och det har varken i grundlagen, ministeransvarighetslagen eller i lagarnas förarbeten konstaterats att de upphört. Det faktum att laglighetsövervakarna som är politiskt oberoende har dessa befogenheter kan anses öka förtroendet för förbandet.

Då de högsta laglighetsövervakarna låter utföra förundersökning i stället för att utreda ett eventuellt ministeransvarighetsärende t.ex. som ett klagomål är det möjligt att trygga en effektiv behandling av åtalsärendet och förhindra att någon försöker dra nytta av situationen. Ett sådant förfarande innebär dessutom att den misstänkte inte behöver vittna mot sig själv. Detta innebär att den misstänktes rätt till en rättvis rättegång förverkligas.

De argument som kan anföras mot de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter i detta avseende är av en systemrelaterad karaktär och sålunda mer implicita än de föregående. Syftet med grundlagen och ministeransvarighetslagens bestämmelser kan anses vara att i fråga om ministeransvarighetsärenden helt gå över till det förfarande som avses i de nämnda lagarna. Detta skulle innebära att grundlagsutskottet har sista ordet när det gäller inledande av förundersökning i ministeransvarighetsärenden. Det kan också tänkas att enbart behov som sammanhänger med laglighetskontrollen inte förutsätter att förundersökning inleds, utan att behovet uppkommer först genom åklagarrollen. Till åtskillnad från vad som var fallet innan grundlagen stiftades har de högsta laglighetsövervakarna inte längre rollen av åklagare i ministeransvarighetsärenden.

JO anser det vara otillfredsställande att det rättsliga läget lämnar utrymme för tolkning. För att trygga en korrekt och snabb behandling av ministeransvarighetsärenden, som eventuellt dyker upp utan förvarning, är det viktigt att undersökningsförfarandet och behörighetsförhållandet mellan myndigheterna är klara samt att alla aktörer känner till dessa. JO anser att det finns anledning att precisera lagstiftningen som reglerar undersökningen av ministeransvarighetsärenden så att det klart framgår av lagen huruvida justitieombudsmannen och justitiekanslern har behörighet att förordna om förundersökning i sådana ärenden.

Enligt JO är det också skäl att överväga noggrannare bestämmelser om förfarandena för att inleda förundersökning i ministeransvarighetsärenden och om förundersökningsmyndigheternas självständiga befogenheter att inleda förundersökning i sådana ärenden. JO har riktat en framställning om saken till statsrådet.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 20.12.2007, dnr 876/2/05*, föredragande Pasi Pölönen

Valförrättarnas uppträdande på ett förhandsröstningsställe

En klagande kritiserade den förhandsröstning inför 2006 års presidentval som ordnades i Pattaya i Thailand. Klaganden påstod att en valfunktionär flera gån-

ger "tutat ut" Tarja Halonens namn och sagt att "man röstar förstås på henne". Enligt klagandens åsikt hade röstningen ordnats på ett sätt som kränkte röstarnas rättssäkerhet.

I vallagens 56 § föreskrivs att på ett förhandsröstningsställe eller i dess omedelbara närhet får inte under röstningstiden hållas tal, uppsättas anslag eller utdelas tryckta eller skrivna upprop, och de röstandes valfrihet får inte heller på något annat sätt utsättas för påverkan eller försök därtill. Enligt justitieministeriets (JM) valanvisningar (Förhandsröstning utomlands 2006, s. 29) ska valförrättaren "se till att oklanderlig ordning råder på förhandsröstningsstället och att valförrättningen förlöper utan störningar. De som har infunnit sig på förhandsröstningsstället skall iakta de föreskrifter som valförrättaren finner nödvändigt att meddela."

De valförrättare som fanns på förhandsröstningsstället i Pattaya bestred att de muntligen eller på annat sätt försökt påverka röstarnas valfrihet. Det fanns inte heller någon anledning att misstänka att de på det sätt som avses i vallagen skulle ha försökt påverka de röstandes valfrihet.

Av utredningen framgår emellertid att valförrättarna under diskussioner med sina bekanta nämnt Tarja Halonens namn, dock utan avsikt att påverka någons röstningsbeteende. Trots att det är svårt att i efterhand ta ställning till frågan om vad som skedde och till de samtal som valförrättarna förde sinsemellan, förefaller det närmast ha varit fråga om att de inte tänkte på eller förstod arten av sitt uppdrag. JO anser i varje fall att valförrättarna uppträdde på ett olämpligt sätt.

Valförrättarnas uppgift är att se till att de röstandes valfrihet förverkligas. De ska övervaka att på förhandsröstningsstället inte hålls tal som eventuellt kan påverka de röstandes avgöranden och att de röstande uppträder sakligt. De ska själva avhålla sig från allt som kan uppfattas som störande för valförrättningen och valfriheten.

JO uppmärksammade för framtiden den valfunktionär som ansvarade för förhandsröstningsstället i Pattaya på att valförrättaren ska se till att oklanderlig ordning råder på förhandsröstningsstället och att valförrättningen förlöper utan störningar. Valförrättaren ska själv avhålla sig från att medan förhandsröstning pågår sam-

tala om kandidaterna i de röstandes närvaro. JO uppmärksammade också ambassaden i Bangkok på de synpunkter som framgår av avgörandet.

JO Riitta-Leena Paunios beslut 22.2.2007, dnr 402/4/06*, föredragande Jari Pirjola

Fotografering på röstningsställe

I en tidningsartikel behandlades några valfunktionärs förfarande i samband med riksdagsvalet 2007. Artikel-författaren undrade varför han inte fick fotografera sin son då denne röstade. BJO beslöt undersöka ärendet på eget initiativ. Valnämndens ordförande berättade i sin utredning bl.a. att fotograferingssituationen uppstod plötsligt. På grund av den stora tillströmningen av röstande hade man inte tid att ta reda på vad fotograferingen gällde, så ordföranden ansåg det bäst att förbjuda all fotografering.

Enligt JM:s yttrande är det inte uttryckligen förbjudet att fotografera och filma i röstningslokaler. Journalister har av tradition fotograferat i röstningslokaler. Det är emellertid självklart att fotograferingen inte på något sätt får störa valhemligheten eller valfriheten och inte heller ordningen i röstningslokalen. I allmänhet har man från medias sida på förhand kontaktat valnämnden eller kommunens centralvalnämnd och kommit överens om en lämplig tidpunkt för fotograferingen. Enligt JM kan också privatpersoner tillåtas fotografera i situationer då valnämnden anser att fotograferingen inte äventyrar valhemligheten, valfriheten, röstningsförrättningen och ordningen på röstningsstället. JM understryker att valnämnden har prövningsrätt i detta avseende. Ibland kan det råda sådan trängsel att fotografering skulle störa förrättningen, medan det i andra situationer är så lungt att fotografering mycket väl kan tillåtas.

BJO ansåg att valnämndens ordförande med beaktande av den aktuella situationen kunde förbjuda fotografering på röstningsstället. Hans förfarande var sålunda inte felaktigt.

BJO Jukka Lindstedts beslut 23.10.2007, dnr 1107/2/07*, föredragande Henrik Åström

Klienters adressuppgifter

BJO ansåg det vara ett missförhållande att på ålderdomshem och andra inrättningar intagna personers adressuppgifter kunde ändras genom en anmälan av inrättningen, utan att klienten själv informerades om ändringen. Detta kan leda till att adressuppgifterna utan klientens vetskap undanhålls myndigheter och andra.

I ett ärende som undersöktes av BJO hade klagandens mor flyttat till ett ålderdomshem, varefter hennes adressuppgifter hade försvunnit ur skattemyndighetens register. Eftersom debetsedel för fastighetsskatten inte skickats på hennes hemadress hade hon inte kunnat betala skatten i tid. I Helsingfors skattebyrås register fanns efter inrättningens anmälan endast anteckningen "adress okänd" om klagandens mor. Hon hade fått betala skatteförhöjning på grund av den försenade betalningen.

Enligt befolkningsdatalagen ska vårdinrättningar och straffanstalter för kontroll av de intagnas hemkommun och bostad göra en anmälan till registerbyrån om personer som vid anmälningstidpunkten har varit intagna på anstalten längre än tre månader.

Enligt befolkningsdatalagen kan uppgifter som anmälts till magistraten lämnas ut endast till behöriga myndigheter.

Befolkningsregistercentralen (BRC) ansåg att den kunde lämna ut uppgifter om personer som var intagna på vårdinrättningar och straffanstalter endast till de myndigheter som på grund av sina tjänsteåligganden hade eller kunde ha uppgifter om sådana personer. Till denna kategori av myndigheter räknas inte t.ex. skattemyndigheterna. Tolkningen är baserad på den grundläggande rätten till skydd för känsliga uppgifter och den personliga integriteten. BJO ansåg att tolkningen i och för sig var korrekt.

BJO ansåg däremot att magistraterna måste underrätta personer som var intagna på en inrättning om att inrättningen till magistraten har gjort en anmälan enligt befolkningsdatalagen och att deras adressuppgifter

därför inte mera lämnas ut. Personerna i fråga måste ges anvisningar om hur de kunde anmäla sin postadress till magistraten och på det sättet säkerställa att korrekta adressuppgifter lämnas ut ur befolkningsdatasystemet.

BJO framställde att BRC ger magistraterna anvisningar om hur informationen ska ges. Dessutom gjorde BJO en framställning om att inrikesministeriet i samband med en totalrevidering av befolkningsdatalagen beaktar BJO:s synpunkter på registrering av inrättningsanmälningar i befolkningsdatasystemet och på lämnande av uppgifter.

BJO Petri Jämskeläinens beslut 25.4.2007, dnr 419/4/05*, föredragande Riitta Lämsisyrjä

BRC meddelade att den hade sänt en promemoria och ett meddelande om saken till samtliga magistrater 27.9.2007.

Överinspektör vid ämbetsverk som privat rättegångsombud

En överinspektör vid Produkttillsynscentralen (STTV) uppträdde som rättegångsombud för ämbetsverkets överdirektör och tillståndschef i ett brottmål som en målsägande drev mot dem.

BJO ansåg med stöd av rättegångsbalken, förvaltningslagen och statstjänstemannalagen att överinspektörens verksamhet som privat rättegångsombud i en rättegång inte hörde till hans tjänsteåligganden. Det vars dels fråga om en underliggande förvaltningsprocess som gällde serveringstillstånd i bakgrunden och dels om en straffprocess. Överinspektören hade i egenskap av förvaltningstjänsteman på ett avgörande sätt deltagit i båda processerna. Detta kunde väcka misstankar om hans behörighet som rättegångsombud. Det faktum att han uppträdde som privat rättegångsombud äventyrade förtroendet för hans opartiskhet i tjänsten, åtminstone i förhållande till kårändena. BJO ansåg att överinspektörens uppdrag som ombud var synnerligen problematiskt från tjänstemannarättslig synpunkt.

BJO bedömde dessutom överdirektörens och tillståndschefens förfarande i ärendet. De hade beslutat och förordnat att överinspektören under tjänstetid och med användning av ämbetsverkets arbetsredskap skulle uppträda i rättegången som inte hörde till hans tjänsteåligganden, i egenskap av överdirektörens och tillståndschefens gemensamt befullmäktigade rättegångsombud. Det låg i överdirektörens och tillståndschefens intresse att han åtog sig uppdraget och det var sålunda inte fråga om ämbetsverkets högsta lednings direktionsrätt med avseende på tjänstemannens disposition av sin arbetstid. BJO ansåg att överdirektören och tillståndschefen överskred sina befogenheter. Han ansåg också att överinspektören borde ha förstått att han inte under tjänstetid med användning av ämbetsverkets arbetsredskap fick sköta ett ombudsuppdrag som gynnade överdirektörens och tillståndschefens privata, personliga intressen.

BJO konstaterade till slut att överinspektören, då han uppträdde som privat rättegångsombud, inte hade fått använda sin tjänstebenenämning eller ämbetsverkets övriga yttre kännetecken. Genom att använda dem gav han en felaktig bild av sin roll i ärendet.

BJO Petri Jääskeläinens beslut 25.9.2007,
dnr 1513/4/05*, föredragande Ulla-Majja Lindström

Inte lagstridigt att i efterhand välsigna inbördeskrigets offer

BJO ansåg att religionsfriheten inte kränktes genom att man i efterhand välsignade under inbördeskriget avlidna som inte hört till kyrkan och begravts i massgravar.

I ett klagomål hade JO ombetts pröva biskopens i Tammerfors stift förfarande då han i maj 2006 på begäran av Tavastehus arbetarförening välsignade inbördeskrigets offer som begravts i massgravar på begravningsplatsen i Ahvenisto. Klaganden ansåg att förfarandet kränkte de avlidnas övertygelse, då biskopen utan varje offrens och anhörigs samtycke eventuellt välsignade också avlidna som representerade olika trosuppfattningar och nationaliteter.

BJO ansåg att biskopen inte kränkte religionsfriheten genom att välsigna avlidna som inte hört till kyrkan, eftersom avlidna enligt gängse tolkning inte är subjekt för de mänskliga rättigheterna. Enligt de normer som gäller i vår kultur skall avlidna visas respekt. BJO ansåg att ärendet i första hand måste bedömas utifrån kyrkoordningens bestämmelser om jordfästning av avlidna som inte hört till kyrkan. Enligt kyrkoordningen kan en avliden som inte tillhört kyrkan jordfästas bl.a. om de anhöriga anholder härom och om den avlidne inte klart hade uttryckt en motsatt önskan.

Enligt BJO:s åsikt lämnar ärendet i flera avseenden utrymme för tolkning. För det första kan man fråga sig om de anhörigas åsikt kan tillmätas en avgörande betydelse när det gäller kollektiv välsignelse som sker i efterhand, nästan nittio år efter själva begravningen. Om så är fallet undrar man hur många anhöriga som måste tillfrågas och vems åsikt som avgör om de anhörigas åsikter går isär. Ytterligare en omständighet som gör det svårt att kartlägga de anhörigas åsikter är att ingen med säkerhet vet vilka som ligger i de olika massgravarna.

Enligt den lagstiftning som gällde år 1918 var det obligatoriskt att jordfästa avlidna. Ett problem uppstår också om vi tänker oss att en avliden som hade önskat bli jordfäst inte blir välsignad idag på grund av att de anhöriga motsätter sig eller på grund av att den avlidne inte har några anhöriga. Ytterligare ett problem är att ingen med säkerhet vet den avlidnes gravplats.

Det är å andra sidan klart att det bland dem som ligger i massgravarna och i efterhand blivit välsignade kan finnas sådana som i sitt liv varken tillhört – eller velat tillhöra – något trossamfund eller som varit av annan nationalitet. Det kan inte heller tillförlitligt utredas hur många av dem som nu välsignats skulle ha ställt sig negativa till en kyrklig välsignelse.

I samband med den kollektiva välsignelsen i Ahvenisto har det inte ens påståtts att någon anhörig uttryckligen motsatt sig denna förrättning på den grunden att det enligt vad som tillförlitligt kunnat utredas bland de avlidna funnits en släkting som bevisligen undanbett sig kyrklig välsignelse.

BJO ansåg det vara klart att en förrättning som har en så stark historisk förankring som denna och dessutom är av en exceptionell karaktär inte kan bedömas på basis av gällande kyrkolagstiftning.

En kollektiv välsignelse av avlidna, utan att veta exakt vilka de var och hur många de är, kan framförallt ses som en symbolisk gest och ett uttryck för försoning samt som kyrkans medgivande av att den i den situation som rådde 1918 inte handlade i enlighet med den då gällande kyrkolagstiftningen.

Enligt grundlagen har kyrkan en självständig ställning i frågor som gäller kyrkolagen och kyrkans heliga förrättningar. En kollektiv välsignelse kan väcka starka känslor men JO måste bedöma ärendet från strikt juridisk synpunkt. Med beaktande dels av att det kan vara föremål för tolkning om gällande kyrkoordning kan tillämpas på en i efterhand utförd kollektiv välsignelse av inbördeskrigets offer samt dels att kyrkoordningen i detta avseende ger prästen prövningsrätt, anser BJO att det i ärendet inte framkommit juridiska skäl att klandra biskopens förfarande.

BJO Jukka Lindstedts svar 12.11.2007,
dnr 1473/4/06*, föredragande Mikko Sarja

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. De biträdande justitieombudsmännen kan ha en ställföreträdare enligt vad som närmare bestäms i lagen. Angående de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för dem gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmannen. (24.8.2007/802)

Riksdagen kan, efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, av synnerligen vägande skäl befria justitieombudsmannen från uppdraget före mandattidens utgång. Beslutet skall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

48 §

Ministrarnas samt justitieombudsmannens och justitiekanslerns rätt att närvara

Ministrarna har rätt att närvara och delta i debatten i plenum även om de inte är riksdagsledamöter. En minister kan inte vara medlem i ett riksdagsutskott. En minister som enligt 59 § sköter republikens presidents uppgifter får inte samtidigt delta i riksdagsarbetet.

Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet får vara närvarande och delta i debatten i plenum när deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras initiativ behandlas.

109 §

Justitieombudsmannens uppgifter

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter

offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt och fördelningen av uppgifter mellan dem

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenders behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som söker offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 §

Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning.

Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtas.

113 §

Presidentens straffrättsliga ansvar

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §

Åtal mot minister

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

117 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens juridiska ansvar

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder,

väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

LAG OM RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN (14.3.2002/197)

1 KAP

LAGLIGHETSKONTROLL

1 §

Riksdagens justitieombudsmans övervakning

Med övervakade avses i denna lag i enlighet med 109 § 1 mom. grundlagen domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag.

Justitieombudsmannen övervakar också lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § grundlagen. Vad som nedan föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president.

2 §

Klagomål

Klagomål till justitieombudsmannen kan i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en som anser att någon övervakad i skötseln av sin uppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet.

Klagomålet bör framställas skriftligen. Av klagoskriften skall framgå klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller.

3 §

Undersökning av klagomål

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen undersöker inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än fem år, om det inte finns särskilda skäl att undersöka klagomålet.

4 §

Eget initiativ

Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

5 §

Inspektioner

Justitieombudsmannen inspekterar vid behov inrättningar och ämbetsverk för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen skall i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas samt försvarsmaktens olika enheter och de finländska fredsbevarande styrkorna för att ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt den fredsbevarande personalen behandlas.

Vid en inspektion har justitieombudsmannen eller en representant för justitieombudsmannen rätt att göra sig förtrogen med alla ämbetsverkets eller inrättningens lokaler och datasystem samt att enskilt få samtala med ämbetsverkets eller inrättningens personal och de som tjänstgör eller är intagna där.

6 §

Handräckning

Justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få den handräckning som han eller hon an-

ser 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 förvaltningsdåd ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

11 §

Framställning

I ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel skall rättas eller ett missförhållande avhjälpas.

Justitieombudsmannen kan vid skötseln av sitt uppdrag göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksam på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas.

2 KAP

BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN OCH
REDOGÖRELSE FÖR BINDNINGAR

12 §

Berättelse

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Justitieombudsmannen skall härvid fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I ett ärende som justitieombudsmannen anser vara viktigt kan han eller hon också ge en särskild berättelse till riksdagen.

I anslutning till sina berättelser kan justitieombudsmannen lägga fram förslag för riksdagen om avhjälpan av brister i lagstiftningen som han eller hon observerat. Om bristen har anknytning till ett ärende som behandlas av riksdagen, kan justitieombudsmannen också annars delge ifrågasvarande riksdagsorgan sina iakttagelser.

13 § (24.8.2007/804)

Bindningar

Den som valts till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen 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, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen.

Justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen skall under sin mandattid utan dröjsmål anmäla om ändringar i de uppgifter som avses i 1 mom.

3 KAP

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM JUSTITIE-
OMBUDSMÄNNEN SAMT DE BITRÄDANDE JUSTITIE-
OMBUDSMÄNNEN OCH STÄLLFÖRETRÄDAREN
FÖR DE BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN
(24.8.2007/804)

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 § (24.8.2007/804)

Vikariat

Om justitieombudsmannen avlider eller avgår från sitt uppdrag under mandattiden och riksdagen inte har valt någon ny justitieombudsman, sköts justitieombudsmannens uppgifter av den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten.

Den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten sköter också justitieombudsmannens uppgifter när denne är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli.

Efter att ha mottagit grundlagsutskottets ståndpunkt väljer riksdagen justitieombudsman en ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen för en mandattid på högst fyra år.

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, om inte justitieombudsmannen

med stöd av 19 a § 1 mom. kallar ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen till uppdraget. När ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman tillämpas på honom eller henne inte vad som i 1 och 2 mom. föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen.

17 §

Övriga uppgifter och tjänstledighet

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får inte under sin mandattid sköta någon annan offentlig tjänst. De får inte heller ha något sådant offentligt eller privat uppdrag som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt eller annars försvåra skötseln av uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman.

Om den som väljs till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman varar.

18 §

Arvoden

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får arvode för sitt uppdrag. Justitieombudsmannens arvode bestäms enligt samma grunder som avlöningen för justitiekanslern i statsrådet och biträdande justitieombudsmännens arvode enligt samma grunder som biträdande justitiekanslerns avlöning.

Står den som valts till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman i ett offentligt eller privat anställningsförhållande, skall han eller hon för sin mandattid avstå från de med detta anställningsförhållande förknippade löneförmånerna. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen skall för sin mandattid också avstå från sådana andra med anställningsförhållanden eller förtroendeuppdrag förknippade förmåner som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt.

19 §

Semester

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har var och en rätt till en och en halv månads semester.

19 a § (24.8.2007/804)

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen kan sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, om denne är förhindrad att sköta sitt uppdrag annat än kortvarigt eller om uppdraget är obesatt. Justitieombudsmannen beslutar när ställföreträdaren skall kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter.

Vad som i denna eller in någon annan lag föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen gäller i tillämpliga delar också deras ställföreträdare när han eller hon sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman, om inte något annat föreskrivs särskilt.

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 ÄLIGGANDEN 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 medlem-

mars 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 sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I klagomålsärenden skall klaganden underrättas om överföringen.

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och lagen av samma dag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på de ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.

INSTRUKTION FÖR RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN (5.3.2002/209)

Riksdagen har med stöd av 52 § 2 mom. grundlagen godkänt följande instruktion för riksdagens justitieombudsman:

1 §

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

Vid riksdagens justitieombudsmans kansli kan finnas tjänster som kanslichef, referendarieråd, äldre justitieombudsmannasekreterare, justitieombudsmannasekreterare, rådgivande jurist, inspektör, informatör, notarie, avdelningssekreterare, registrator, arkivarie, biträdande registrator och byråsekreterare. Vid kansliet kan också utnämnas andra tjänstemän.

Vid kansliet kan inom ramen för budgeten anställas tjänstemän i tjänsteförhållanden för viss tid.

2 §

Behörighetsvillkor för personalen

Behörighetsvillkor är

1) för kanslichefen, referendarieråden, äldre justitieombudsmannasekreterarna och justitieombudsmannasekreterarna juris kandidatexamen eller annan för tjänsten lämplig högre högskoleexamen samt sådan erfarenhet av offentlig förvaltning eller domaruppgifter som uppdraget förutsätter, samt

2) för dem som sköter andra uppgifter för dessa lämplig högskoleexamen eller sådan annan utbildning och erfarenhet som uppgifterna förutsätter.

3 §

Utnämning av tjänstemännen

Justitieombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sitt kansli.

4 §

Tjänstledighet

Tjänstledighet för tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli beviljas av justitieombudsmannen.

5 §

Ikraftträdande

Denna instruktion träder i kraft den 1 april 2002.

Genom denna instruktion upphävs den instruktion för riksdagens justitieombudsman som godkändes den 22 februari 2000 (251/2000).

BILAGA 2

ARBETSFÖRDELNINGEN MELLAN RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN OCH BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMÄN

Justitieombudsman Riitta-Leena Paunio avgör ärenden, som gäller

- ärenden som avses i 14 § 3 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman
- de högsta statsorganen
- principiellt betydelsefulla frågor
- socialvården
- socialförsäkringen
- hälsovården samt
- barnets rättigheter.

Biträdande justitieombudsman Petri Jääskeläinen avgör ärenden, som gäller

- domstolarna och justitieförvaltningen
- fängsvård och verkställighet av straff samt kriminalvård
- utlämning av förbrytare
- 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
- 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

- ett utlåtande om rättsmedelsarbetsgruppens betänkande 2006:21 Rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång (398/5/07*)
- ett utlåtande om utnämningen av en medlem och suppleant till styrelsen för EU:s byrå för grundläggande rättigheter (862/5/07*)
- ett utlåtande om betänkandet 2007:3 av arbetsgruppen för strafforder och ordningsbot (1252/5/07*)
- ett utlåtande om betänkandet Förkortning av rättegångens helhetslängd 2007:2 av arbetsgruppen för förkortning av rättegångens helhetslängd och utveckling av behandlingen av omfattande ärenden (1524/5/07*)
- ett utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 2007:4 Behoven att ändra rättshjälpslagstiftningen (1678/5/07*)
- ett utlåtande om betänkandet 2007:8 av den arbetsgrupp som övervägt realisering av domaransvaret (2584/5/07*)
- ett utlåtande om verksamhetsramen för EU:s byrå för grundläggande rättigheter (2835/5/07)

Till social- och hälsovårdsministeriet

- ett utlåtande om betänkandet 2006:84 av den arbetsgrupp som utrett möjligheterna att utöka uppgifterna för Rättsskyddscentralen för hälsovården med koordinering av tillsynen över socialvården (864/5/07*)

- ett utlåtande om ett förslag av arbetsgruppen för utveckling av socialombudsmannaverksamheten (2932/5/07*)

Till utrikesministeriet

- ett utlåtande om utarbetandet av de periodiska rapporterna 17–19 med anledning av FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD) (1830/5/07*)
- ett utlåtande om FN:s konvention om handikappade personers rättigheter (2632/5/07*)

Till kommunikationsministeriet

- ett utlåtande om utkastet till en regeringsproposition angående flyttning av fordon (2951/5/07)
- ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition om ändring av lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation, genom vilken direktivet om lagring av identifieringsuppgifter 24/2006/EG sätts i kraft (3138/5/07)

Till arbetsministeriet

- ett utlåtande om det förslag till precisering av statsrådets handlingsplan mot människohandel som lagts fram av statsrådets styrgrupp för handlingsplanen mot människohandel (3321/5/07*)

Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott

Grundlagsutskottet

JO *Paunio* gav 1.2. ett utlåtande om sakkunnigutlåtandena i JO:s berättelse för år 2005. JO *Paunio* hördes 15.5. om det vilande förslaget till lag om ändring av Finlands grundlag och vissa lagar och författningar som har samband med den, VLF 1/2007 rd.

BJO *Lindstedt* gav 9.2. ett utlåtande om sakkunnigutlåtandena i JO:s berättelse för år 2005. BJO *Lindstedt* hördes 13.9. om regeringens proposition RP 37/2007 rd med förslag till värnpliktslag samt vissa lagar som har samband med den.

BJO *Jääskeläinen* hördes 7.11. om Statsrådets utredning E 88/2007 rd med anledning av ett förslag till rådets beslut om genomförande av förordning (EG) nr 168/2007 vad beträffar antagandet av ett flerårigt ramprogram för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter för 2007–2012, samt om JO:s berättelse för år 2006, beträffande de nationella människorättsinstitutionerna och de s.k. Parisprinciperna.

Lagutskottet

BJO *Jääskeläinen* hördes 23.1. om regeringens proposition RP 261/2006 rd med förslag till lagar om ändring av 12 kap. i fängelselagen och 8 kap. i häktninglagen.

Försvarsutskottet

BJO *Jääskeläinen* hördes 2.2. om ministerieutredningen MINU 11/2006 rd angående genomförandet av förvaltningslagen.

Social- och hälsovårdsutskottet

JO *Paunio* hördes 16.1. om regeringens proposition RP 252/2006 rd med förslag till barnskyddslag och vissa lagar som har samband med den.

Kommunikationsutskottet

Referendarierådet *Jorma Kuopus* hördes 14.11. om regeringens proposition RP 48/2007 rd med förslag till lagar om ändring av kommunikationsmarknadslagen samt 2 och 5 § i lagen om data-skydd vid elektronisk kommunikation.

Försvarsutskottet

Referendarierådet *Raino Marttunen* hördes 21.9. om regeringens proposition RP 37/2007 rd med förslag till värnpliktslag samt vissa lagar som har samband med den.

BILAGA 4**STATISTISKA UPPGIFTER OM
JUSTITIEOMBUDSMANNENS VERKSAMHET****Behandlade ärenden***Behandlade laglighetsövervakningsärenden* 6 065

Ärenden som anhängiggjorts år 2007	3 857
– klagomål till justitieombudsmannen	3 397
– ärenden som överförts från justitiekanslern	39
– egna initiativ	49
– begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	39
– övriga skrivelser	333
Ärenden som överförts från år 2006	1 592
Ärenden som överförts från år 2005	611
Ärenden som överförts från år 2004	5

Avgjorda ärenden 3 963

Klagomål	3 544
Egna initiativ	44
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	38
Övriga skrivelser	337

Ärenden som överförts till följande år 2 065

Från år 2007	1 418
Från år 2006	639
Från år 2005	8

Övriga behandlade ärenden 177

Inspektioner ¹	69
Kansliets förvaltningsärenden	108

¹ Inspektionsdagar 50

De avgjorda ärendena myndighetsvis

<i>Klagomål</i>		3 544
Socialmyndigheter		700
– socialvård	424	
– socialförsäkring	276	
Polismyndigheter		572
Hälsovårdsmyndigheter		374
Fångvårdsmyndigheter		348
Domstolar		239
– allmänna domstolar	199	
– specialdomstolar	3	
– förvaltningsdomstolar	37	
Arbetskraftsmyndigheter		155
Kommunala myndigheter		143
Miljömyndigheter		130
Skattemyndigheter		107
Utbildningsmyndigheter		99
Utsökningsmyndigheter		91
Kommunikationsmyndigheter		85
Jord- och skogsbruksmyndigheter		79
Åklagarmyndigheter		60
Utlänningsmyndigheter		57
Intressebevakningsmyndigheter		50
De högsta statsorganen		35
Militära myndigheter		32
Kyrkliga myndigheter		19
Tullmyndigheter		13
Offentliga rådsbiträden		10
Övriga övervakande		126
Enskilda som inte övervakas		20
<i>Egna initiativ</i>		44
Polismyndigheter		9
Hälsovårdsmyndigheter		7
Fångvårdsmyndigheter		6
Socialmyndigheter		5
– socialvård	3	
– socialförsäkring	2	
Utbildningsmyndigheter		3
Domstolar		2
– allmänna domstolar	2	
Intressebevakningsmyndigheter		2
Militära myndigheter		2
Åklagarmyndigheter		2
Kommunala myndigheter		1
De högsta statsorganen		1
Övriga övervakande		4
<i>Avgjorda ärenden sammanlagt</i>		3 588

Åtgärder föranledda av avgjorda ärenden

Klagomål

3 544

Avgöranden som föranlett åtgärder (sammanlagt 586)

– anmärkning	39
– meddelande	502
– framställning	15
– rättelse under behandlingstiden	30

Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom (sammanlagt 2 147)

– inget felaktigt förfarande konstaterades	521
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	1 626

Klagomålet prövades inte, eftersom (sammanlagt 811)

– det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet	83
– det var anhängigt hos en behörig myndighet eller eftersom möjligheten att söka ändring	461
– det inte hade individualiserats	99
– det överfördes till justitiekanslern	8
– det överfördes till riksåklagaren	10
– det överfördes till någon annan myndighet	14
– över 5 år hade förflutit från händelsen	45
– det föreföll på någon annan grund	91

Egna initiativ

44

– åtal	1
– anmärkning	2
– meddelande	17
– framställning	11
– rättelse under behandlingstiden	2
– inget lagstridigt eller felaktigt förfarande konstaterades	4
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande	4
– det föreföll på någon annan grund	3

BILAGA 5

INSPEKTIONER

Domstolar

Helsingfors tingsrätt (teletvångsmedel)
Tavastehus förvaltningsdomstol
Tavastehus tingsrätt
Tusby tingsrätt (teletvångsmedel)

Åklagarväsendet

Åklagaravdelningen vid Mellersta Nylands
häradsämbete
Åklagarämbetet i Lappland

Polisförvaltningen

Ledningscentralen vid polisinrättningen
i Helsingfors härad
Polisinrättningen i Mellersta Nylands härad
Centralkriminalpolisen
Polisavdelningen vid länsstyrelsen i Lapplands län
Polisinrättningen i Rovaniemi härad
Lotteri- och vapenförvaltningsenheten vid
inrikesministeriets polisavdelning

Fångvården

Avdelning för mödrar och barn vid Tavastehus
fängelse
Jokela fängelse
Juga fängelse
Konnunsuo fängelse
Kriminalvårdsväsendetsregionbyrå i Sydöstra
Finland, byråns enhet i Villmanstrand
Uleåborgs fängelse
Pelso fängelse
Kestilä öppna fängelseavdelning vid
Pelso fängelse
Norra Finlands regionfängelse
Norra Finlands regionfängelsets placeringsenhet
Pyhäselkä fängelse
Sukeva fängelse

Iskola öppna fängelseavdelning vid
Sukeva fängelse
Avdelning för mödrar och barn vid Våna fängelse
Övertorneå fängelse

Utsökningsväsendet

Exekutionsverket i Villmanstrands härad

Försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet

Uppbådet i Helsingfors militärlän i Helsingfors
Flygvapnets Tekniska Skola
Lapplands Luftvärnsregemente
Lapplands Flygflottilj
Pionjärregementet
Björneborgs Brigad
Försvarsmaktens Internationella Center
Huvudstabens undersökningsavdelning
Satakunta Flygflottilj
Artilleribrigaden
Signalregementet

Tullverket

Östra tulldistriktet (tullen i Villmanstrand
och Nuijamaa)
Tullstyrelsen

Utlänningsförvaltningen

Mottagningscentralen i Kajana
Kajanalands resultat område vid
Utlänningsverkets resultatenhet

Socialvården

Eskoo socialservicecenter
Skolhemmen Koivikko och Sairila (bildar till-
sammans enheten Kasvun Yhteisöt)

Kokkolan Ensi- ja turvakoti ry:s mödrahem
lida i Karleby
Samkommunen för specialservice i
Kymmenedalen, Kuusaa rehabiliterings-
center och servicehem
S:t Michels social- och hälsovårdsväsende
Hälsovårdscentralens sjukhus i S:t Michel
Åldringshemmet Pankaranta i S:t Michel
Ungdomshemmet Nummela
Mottagningshemmet i Olarsby
Päijät-Häme social- och hälsovårdskoncern,
Mörskoms kommuns servicecenter för äldre
Åldringshemmen Taasiagården och
Emil-hemmet Strömfors
Graans privata servicehus

Hälso- och sjukvård

Länsstyrelsen i Östra Finlands län, närmare
bestämt social- och hälsovårdsavdelningen
vid länsstyrelsens regionala serviceenhet
i Kuopio
Resultatområdet för psykiatri inom samkommunen
för Mellersta Österbottens sjukvårdsdistrikt
Niuvanniemi sjukhus

Intressebevakning

Vanda stads intressebevakningsbyrå
Förmyndarenheten vid Vanda magistrat

Socialförsäkringen

If Skadeförsäkringsbolag Ab
Ömsesidiga arbetspensionsförsäkrings-
bolaget Varma
Fpa, Norra Karelens försäkringsdistrikt
Fpa:s kontaktcenters enhet i Norra Karelén
Tapiola-gruppen

Övriga inspektionsobjekt

Finlands miljöcentral
Dataombudsmannens byrå

BILAGA 6

PERSONALEN VID RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI

Kanslichef, tf

Pajuoja, Jussi, JD

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 (deltidsanställd)

Ojala, Harri, JuK, VH

Haapamäki, Juha, JuK, VH

Hännikäinen, Erkki, JuK

Tamminen, Mirja, JuK, VH

Tanttila-Laukkanen, Kaija, JuK

Linnakangas, Aila, JuK, PK

Aantaa, Tuula, JuK, VH

Kurki-Suonio, Kirsti, JD (tjänstledig till 31.5)

Stoor, Håkan, JL, VH (tjänstledig från 1.5)

Äldre justitieombudsmannasekreterare, tf

Lindström, Ulla-Maija, JuK

Justitieombudsmannasekreterare

Muukkonen, Kari, JuK, VH

Lindström, Ulla-Maija, JuK

Toivola, Jouni, JuK

Pölonen, Pasi, JD, VH

Verronen, Minna, JuK, VH

Pirjola, Jari, JL, FM (tjänstledig 1.3–30.6)

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

Nieminen, Liisa, JD, PM

Kumpula, Anne, JL, VH (till 14.10)

Nykänen, Eeva, JuK (5.3–30.6)

Myllynpää, Arja, JuK, VH (från 1.5)

Rådgivande jurister

Wirta, Pia, JuK, VH (tjänstledig)

Rouhiainen, Petri, JuK, VH (tjänstledig)

Rådgivande jurister, tf

Romakkaniemi, Jaana, JuK, VH

Aumala, Petteri, JuK, VH

Informatör

Helkama, Ilta, FK

Tuomisto, Kaija, SVK (från 1.10)

Inspektörer

Huttunen, Kari

Laakso, Reima

Notarier

Kerrman, Raili, VN

Rahko, Helena, FN (tjänstledig till 4.3)

Koskieniemi, Taru, FN

Tuominen, Eeva-Maria, VN

Notarie, tf

Suutarinen, Pirkko, VN
Nurminen, Marja, VN (till 31.3)

Arkivarie

Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Arkivarie, tf

Kaukolinna, Mikko (8.3–8.5)

Registrator

Kataja, Helena

Biträdande registrator

Karhu, Päivi

Avdelningssekreterare

Ahola, Päivi
Stern, Mervi
Forsell, Anu

Avdelningssekreterare, tf

Salminen, Virpi (till 30.9)

Byråsekreterare

Helin, Leena
Raahenmaa, Arja (tjänstledig 3.1–27.12)
Salminen, Virpi
Keinänen, Kristiina
Salminen, Sirpa (tjänstledig 3.9–30.11)

Byråsekreterare, tf

Kaukolinna, Mikko
Hokkanen, Pirjo (från 3.1)

SAKREGISTER

ADOPTION

- val av personer för den landsspecifika kvoten vid adoptionsservice (1044/4/06*)

203

- en felaktig hänvisning i arbetarskyddsdistriktets inspektörs svar (3854/4/05) 222
- besvarande av ett e-postmeddelande (866/4/05) 222

ANMÄRKNING

- dröjsmål vid besvarandet av en anmärkning (502/4/06*)
- inexakt anmärkning om årsredovisning (3992/4/05*)

190

211

ARBETSKRAFTSBYRÅ

- dröjsmål vid givande av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande (271 och 3024/4/05*) 222
- en arbetskraftskommissions försummelse att registrera uppgifter som inhämtats per telefon (385/4/06*) 222
- behandling av en anonym angivelse i ett arbetskraftspolitiskt ärende (3562/4/05*) 222
- omsorgsfull hantering av handlingar (2597/4/05) 222
- dröjsmål vid utarbetandet av ett sysselsättningsprogram vid en arbetskraftsbyrå (2469/4/05) 222
- registrering av en person som arbetssökande (2762/4/05) 222
- en arbetskraftsbyrås förfarande vid antagning av personer till arbetskraftsutbildning (1355/4/06) 222
- motivering av ett beslut om startpeng (1083* och 3983/4/06*) 222
- anteckningar som ska göras i startpenningsbeslut (1770/4/06) 222
- omnämnande av språkkunskaper i en anställningsannons (2284/4/06) 222

ANSTALTSVÅRD

- givandet av dispositionsmedel under vården på en anstalt (2232/4/05*)

210

ANVISNINGAR

- anvisningar om lämnande av urinprov (1658/4/06)
- vaktens åtgärder med anledning av en fånges sovring bland de ordinerade läkemedlen (2589/4/05*)
- tillämpningen av bestämmelserna om användning av en tjänstebil (98/4/05)
- bristfälliga direktiv om handikappservice (929/4/05)
- behovet att se över Luftfartsverkets anvisningar om passerkort för fordon (2145/4/05*)

144

147

158

175

258

ARBETARSKYDD

- motiveringen av ett beslut om åtalseftergift i ett arbetarskydds-brottsärende (509/4/05*)

111

ARBETARSKYDDSDISTRIKT

- dröjsmål vid upprättandet av ett inspektionsprotokoll i ett arbetarskyddsdistrikt (1262/4/05)
- underlåtelse av att upprätta ett protokoll över en arbetarskyddsinspektion (3070/4/05)
- registrering av en arbetarskyddsanmälan i inspektionsprotokollet (764/4/06)

222

222

222

ARBETSLÖSHETSKASSA

- återbetalning av en arbetslöshetskassas medlemsavgift (3300* och 3315/4/05) 222

ARKIVERING

- arkivering och sekretessbeläggning av handlingar (4111/2/06*) 103

AVFALLSHANTERING

- överföring av avfallsavgiftsfaktureringen till ett kommunägt avfallshanteringsbolag (2920/4/07) 247

AVGIFTER

- påminnelse om obetalda kommunala avgifter (2699/4/05*) 155
- dröjsmål med indrivnings-åtgärder (853/4/07) 156
- en kommun försummade att anpassa sin kopieringstaxa till offentlighetslagen (3701/4/05*) 227

AVLÄGSNANDE UR LANDET

- undersökning av hälsotillståndet hos en person som ska avlägsnas ur landet (832/4/06) 166

AVSKILDHET

- avskildhet för en häktad (1406/2/05) 137

AVSPÄRRNING

- polisens åtgärder i samband med Smash Asem -demonstrationen (1836/2/07*) 116

AVVISNING

- avvisning av en utlänning (3918/4/05) 167

BANDUPPTAGNING

- bandning av domstolens huvudförhandling (4211/4/06) 102
- handläggningstiden för en begäran om en ljudupptagning från en domstols huvudförhandling (3605/4/06*) 108

BARN

- möjligheterna för personer som har sitt barn med sig i fängelset att placeras i en öppen anstalt (1256/2/06*) 138
- hörande av barn i utsöknings-ärenden (2393/4/05*) 153
- dröjsmål vid ordnandet av fälterapi (2515/4/05) 184
- begränsning av ett omhändertaget barns kontakter och beaktande av barnets modersmål (3904/4/06* och 347/4/07*) 200
- beslut om ordnande av övervakade möten med barn (3535/4/06*) 201
- rätten att använda sitt modersmål vid övervakat umgänge (2591/4/06) 201
- användning av "matchförbud" som bestraffningsmetod (3826/4/05*) 203

- behandlingen av förvaltningsbesvär angående ett barns grundläggande utbildning (1008/4/05) 203
- val av personer för den landsspecifika kvoten vid adoptionsservice (1044/4/06*) 203
- utredningar i vårdnadstvister och tvister angående umgängesrätt med barn fördröjdes (38/2/05*, 88* och 1051/4/05*) 204
- brister i myndighetssamarbetet vid utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn (855/4/05, 537/4/05 och 26/4/06*) 205
- jämlikhet i samband med hörande (2158/4/07) 209

BARNSKYDD

- begränsning av kontakten mellan omhändertagna barn och närstående personer (682/4/05*, 2278/4/05 och 1201/4/06*) 200
- ett beslut om begränsning av kontakterna mellan barnet och föräldrarna (3634/4/06) 200
- hörande av vårdnadshavaren (2883/4/05) 200
- dröjsmål vid tillställandet av en skriftlig vårdplan till vårdnadshavaren (1027/4/05) 200
- placering av ett omhändertaget barn i en stödbostad (2761/4/05) 200
- noggrannhet vid utarbetandet av ett avtal om privat familjevård (2278/4/05) 201
- omhändertagna barns återgång till hemmet (2461/4/04*) 201
- misstankar om att barnatillsynsman-
nen var jävig att förhandla med den andra
föräldern och ge denne handledning i frå-
ga om ett umgängesrättsavtal (2512/4/06) 201

BEHANDLINGSTID

- behandlingstiden av ett lagfartsärende (1485/4/06) 102
- behandlingstiden av ett ärende som gällde offentlig upphandling (484/4/07) 102
- behandlingstiden för ett besvär-
ärende gällande frihetsberövandets
laglighet (1934/4/05*) 102
- handläggningstiden för en begäran
om en ljudupptagning från en domstols
huvudförhandling (3605/4/06*) 108
- behandlingstiden för en ansökan
om medborgarskap (3868/4/06) 166

- långa handläggningstider för ansökan om utkomststöd (458/4/06*) samt (1805 och 1807/4/05)
 - behandlingstiden för ett yrkande på rättelse av ett utkomststödsbeslut (2057/4/06* och 2567/4/05)
 - behandlingstid för en ansökan om färdtjänst (156/4/06)
 - behandlingstiderna för klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn (3290/4/06)
 - behandlingstiden för en ansökan om registrering av beteckningen psykoterapeut (2023, 3488 och 3679/4/05)
 - behandlingstiden för en ersättningsansökan (3281/4/05*)
 - behandlingstiden för besvär över ett beslut om intagning för psykiatrisk sjukhusvård (1934/4/05*)
 - behandlingstiden för ett ärende gällande befrielse från underhållsstödsskulder (1092 och 680/4/06 samt 549/4/07)
 - brister i myndighetssamarbetet vid utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn (855/4/05, 537/4/05 och 26/4/06*)
 - lång behandlingstid för ett återremitterat ärende vid en pensionsanstalt (950/4/05*)
 - behandlingstiden för ett återremitteringsbeslut vid ett försäkringsbolag (1928/4/06)
 - behandlingstiden för ett besvärssärende vid försäkringsdomstolen (2504/4/05)
- se även dröjsmål

BEHÖRIGHET

- säkerställande av domstolens territoriella behörighet i ett besöksförbudsärende (1745/4/06)
- brådskaande åtgärder vid förundersökning av polisbrott (1565/4/06*)
- polisen förfor felaktigt när den informerade om brottsmisstänkandet (1408/4/05*)
- beslut om ordnande av övervakade möten med barn (3535/4/06*)
- omnämnande av språkkunskaper i en anställningsannons (2284/4/06)
- språkkunskapskraven för chaufförer inom kollektivtrafiken (544 och 1581/4/06)

BESKATTNING

- muntlig förhandling i ett skatteförhöjningsärende (736/4/06*)

170,171

171

174

189

189

189

190

202

205

214

214

214

BESLAG

- återlämnande av beslagttaget föremål (1841/4/05*)

127

BESLUTSFATTANDE

- ett skriftligt beslut om att flytta en demonstration (3417/4/05*)
- ett felaktigt beslutsförfarande i ett självrättelseärende (1097/4/06)
- fattandet av beslut om handikappservice (2046/4/05*)
- beslut om färdtjänst enligt handikappservicelagen (3296/4/05*)
- en parts rätt att få information samt beslut om utlämnande av handlingar (72/4/05)
- till ett beslut hade inte fogats besvärslöshetsförbud (2515/4/07)
- noggrannhet vid beslutsfattandet (236/4/05)

119

153

175

175

179

211

221

BESVÄRSFÖRBUD

- till ett beslut hade inte fogats besvärslöshetsförbud (2515/4/07)

211

BESÖKSFÖRBUD

- delgivning av en dom gällande ett besöksförbud som ålagts svaranden i dennes frånvaro (2297/4/07)
- säkerställande av domstolens territoriella behörighet i ett besöksförbudsärende (1745/4/06)
- lagstridigt besöksförbud (1389/2/05)

102

103

140

BESÖKSRUM

- fängelsets besöksrum (3870/2/05)

139

BETALINGSSTÖRNING

- beaktande av betalningsstörningar vid val av hyresgäster (1429/4/05)

230

BEVÄRING

- permissionspraxis inom ett truppförband bör vara enhetlig (3238/4/05)
- dröjsmål vid förundersökningen av ett tjänstgöringssäkerhetsärende (802/4/05*)
- övning genomfördes på ett osakligt sätt (1904* och 1905/2/05*)

158

160

161

se även försvarsmakten

243

BITRÄDE

- begränsning av kontakterna mellan en häktad och dennes biträde utan stöd av lag (2570/4/05*) 128
- dröjsmål vid befordrandet av biträdets brev till en häktad (3073/4/06*) 128

BOENDE

- placering av ett omhändertaget barn i en stödbostad (2761/4/05) 200
- grunderna för försäljning av kommunens egnahemstomter (1255*, 2300* och 3205/4/05*) 228
- beaktande av betalningsstörningar vid val av hyresgäster (1429/4/05) 230
- lagstridiga grunder för val av hyresgäster (446/4/06*) 231

BOSTADSBIDRAG

- bedömning av behovet av bostadsbidrag (1782/4/07*) 212
- utlämnande av uppgifter i ett bostadsbidragsärende (2926/4/06*) 216

BRAND- OCH RÄDDNINGSVÄSENDET

- bemötandet av patienter och anhöriga i en vårdssituation (1552/4/05*) 185

BREVVÄXLING

- fångars inbördes brevväxling via fängelsets interna postsystem (1621/4/05*) 147

BROTTSANMÄLAN

- dröjsmål vid registreringen (1634/4/06*, 2659/4/05, 3639/4/06*, 159* och 474/4/07*) och överföringen av en anmälan om brott (1634/4/06*) 121

BROTTSFÖLDVERKET

- beräkning av straffid i fång-informationssystemet (3349/2/06) 137
- anvisningar om lämnande av urinprov (1658/4/06) 144
- vaktens åtgärder med anledning av en fånges sovning bland de ordinerade läkemedlen (2589/4/05*) 147
- rättelse av beräkning av strafftiden (623/4/05) 149

BYGGANDE

- byggnadstillsynsmyndighetens beslutsinverkan på verkställandet av förundersökning (3554/2/05*) 125
- dröjsmål vid behandlingen av en bygglovsansökan (3153/4/05) 248
- nöja sig med byggnadsinspektörens uppmaningar (2591/4/05*) 248
- iakttagande av anmälningsförfarande (3801/4/05) 248
- bygglovsmyndigheterna ska se till att grannarna hörs (3026/4/05*) 249
- rätten att få överklagbara beslut i byggnadstillsynsärenden (2591/4/05*) 249
- motivering av ett positivt bygglovsbeslut (3153/4/05) 250

DATASEKRETESS

- uppgifter om klientförhållanden inom socialvården utgör sekretessbelagd information (1266/4/05 och 43/4/07) 178
- uppgifter som gäller orsaken till sjukfrånvaro är sekretessbelagda (2990/4/05) 191
- Fpa sände arbetsgivaren ett beslut som innehöll uppgifter om sökandens hälsa (2480/4/05*) 216
- utlämnande av uppgifter i ett bostadsbidragsärende (2926/4/06*) 216
- användning av personbeteckning i ett bostadsbidragsärende (3229/4/06*) 216
- en pensionsanstalts förfarande vid skyddandet av personuppgifter (2678/4/06*) 216
- behandling av personuppgifter i kommunernas nätkommunikation (441/2/05*) 226

DELGIVNING

- delgivning av en dom gällande ett besöksförbud som ålagts svaranden i dennes frånvaro (2297/4/07) 102
- delgivningsadressen vid utsökning (3451 och 3807/4/06) 152
- Fpa sände arbetsgivaren ett beslut som innehöll uppgifter om sökandens hälsa (2480/4/05*) 216
- en person som var ansvarig för mer-värdeskatt blev inte hörd (2277/4/05*) 244
- rallytillstånd beviljades utan att alla parter hörts – informationen var bristfällig (664/4/05*) 250

DEMONSTRATION

- polisens åtgärder i samband med Smash Åsem -demonstrationen (1836/2/07*) 116
- ett skriftligt beslut om att flytta en demonstration (3417/4/05*) 119
- ett beslut med obestämd giltighetstid om byte av platsen för en demonstration (2402/4/06*) 119
- lagliga grunder för gripande kunde inte påvisas (2905* och 3417/4/06* samt 2940*, 3070* och 3832/4/06*) 120

DIREKTIV

- behandling av en direktivbaserad ansökan om uppehållstillstånd (1046/4/06*) 167

DISPOSITIONSMEDEL

- givandet av varor i stället för disponibla medel (1993/4/06*) 210
- en huvudmans rätt att använda sina dispositionsmedel (4042/4/06*) 210
- givandet av dispositionsmedel under vården på en anstalt (2232/4/05*) 210
- bedömning av de disponibla medlens belopp (1664, 1691, 1779, 2192 och 3257/4/07) 210

DNR-BESLUT

- patientlagens bestämmelse om avstående från återupplivning (s.k. DNR-beslut) lämnar rum för tolkning (1794/2/07*) 187

DOMARE

- utlåtande om ett arbetsgruppsbetänkande om realisering av domarens ansvar 2007:8 (2584/5/07*) 101

DOMSTOL

- utlåtande om ett betänkande av arbetsgruppen för strafforder och ordningsbot 2007:3 (1252/4/07*) 100
- utlåtande om rättsmedelsarbetsgruppens betänkande 2006:21 Rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång (398/5/07*) 101
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet Förkortning av rättegångens helhetstid 2007:2 (1524/5/07*) 101
- utlåtande om ett arbetsgruppsbetänkande om ändringar i lagsiftningen om rättshjälp 2007:4 (1678/5/07*) 101

- behandlingstiden av ett lagfartsärende (1485/4/06) 102
- behandlingstiden av ett ärende som gällde offentlig upphandling (484/4/07) 102
- behandlingstiden för ett besvär- ärende gällande frihetsberövandets laglighet (1934/4/05*) 102
- bandning av domstolens huvudförhandling (4211/4/06) 102
- delgivning av en dom gällande ett besöksförbud som ålagts svaranden i dennes frånvaro (2297/4/07) 102
- en stämningssmans uppträdande (852/4/07*) 103
- underlåtelse av att kalla målsäganden till domstolens huvudförhandling (977/4/07*) 103
- säkerställande av domstolens territoriella behörighet i ett besöksförbudsärende (1745/4/06) 103
- arkivering och sekretessbeläggning av handlingar (4111/2/06*) 103
- domaren godkände missnöjesanmälan över ett beslut som vunnit laga kraft (552/4/06*) 104
- den straffrättsliga legalitetsprincipen i domslutssystemet (4313/2/06*) 107
- handläggningstiden för en begäran om en ljudupptagning från en domstols huvudförhandling (3605/4/06*) 108
- behandlingstiden för besvär över ett beslut om intagning för psykiatrisk sjukhusvård (1934/4/05*) 190
- förordnande av en intressebevakare för en rättegång (2368/4/06*) 209
- muntlig förhandling i ett skatteförhöjningsärende (736/4/06*) 243
- jorrdomstolens ledamöters uppträdande (3105/4/05) 254

DRÖJSMÅL

- utlåtande om rättsmedelsarbetsgruppens betänkande 2006:21 Rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång (398/5/07*) 101
- dröjsmål vid registreringen (1634/4/06*, 2659/4/05, 3639/4/06*, 159* och 474/4/07*) och överföringen av en anmälan om brott (1634/4/06*) 121
- två överkonstaplar åtalades för dröjsmål med förundersökning (3927/2/05) 122
- dröjsmål vid förundersökningen av brott på Åland (2670/2/05) 123
- dröjsmål vid befordrandet av biträdets brev till en häktad (3073/4/06*) 128

- dröjsmål vid förundersökning av polisbrott (3193/4/05*)	130	- dröjsmål vid givande av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande (271 och 3024/4/05*)	222
- dröjsmål vid överlämnandet av egendom till fångar (4369/4/06)	149	- dröjsmål vid utarbetandet av ett sysselsättningsprogram vid en arbetskraftsbyrå (2469/4/05)	222
- dröjsmål med indrivnings-åtgärder (853/4/07)	156	- dröjsmål vid upprättandet av ett inspektionsprotokoll i ett arbetar-skyddsdistrikt (1262/4/05)	222
- dröjsmål vid förundersökningen av ett tjänstgöringssäkerhetsärende (802/4/05*)	160	- dröjsmål vid behandlingen av en bygglovsansökan (3153/4/05)	248
- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd (2755/4/06)	166	- dröjsmål vid givandet av ett utlåtande som polisen begärt vid en förundersökning (2604/4/06)	251
- dröjsmål vid verkställigheten av ett utkomststödsbeslut (679/4/06)	171	- dröjsmål med behandlingen av en ansökan om utbetalning av finansieringsstöd för företagsverksamhet (2339/4/05)	253
- dröjsmål vid den nya behandlingen av ett ärende som återförvisats från förvaltningsdomstolen (2567/4/05)	171	- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om tillstånd för terrängtrafik (3468/4/05)	255
- dröjsmål vid upprättandet av en betalningsförbindelse och en remiss för vård inom den privata sektorn (3691/4/05)	184	se även behandlingstid	
- dröjsmål vid ordnandet av en operation (1362/4/06*)	184	DÖDSBO	
- dröjsmål vid bedömningen av en patients vårdbehov (76/4/06*)	184	- bortgivning av huvudmannens lös egendom efter döden (1408/4/06*)	212
- dröjsmål vid ordnandet av falterapi (2515/4/05)	184	EFTERLYSNING	
- dröjsmål vid bedömningen av en äldre persons vårdbehov (141/4/06*)	185	- återkallande av efterlysning (3580/4/06*)	120
- upprättandet av ett obduktionsprotokoll och en dödsattest fördröjdes (3170/4/06 och 3192/4/05*)	190	EGENDOMSSKYDD	
- dröjsmål vid besvarandet av en anmärkning (502/4/06*)	190	- skyddande av egendom i samband med en husrannsakan (4016/4/06*)	127
- dröjsmål vid tillställandet av en skriftlig vårdplan till vårdnadshavaren (1027/4/05)	200	- felaktig tillämpning av skrotfordonslagen (1022/4/06*)	231
- utredningar i vårdnadstvister och tvister angående umgängesrätt med barn fördröjdes (38/2/05*, 88* och 1051/4/05*)	204	EGNAHEMSTOMT	
- en magistrat dröjde med granskningen av årsredovisningar (1311/4/06*)	210	- grunderna för försäljning av kommunens egnahemstomter (1255*, 2300* och 3205/4/05*)	228
- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om arbetsolycksfallsersättning vid ett försäkringsbolag (3288/4/05)	214	ELEV	
- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om bostadsbidrag (2744/4/06*)	214	- en skoldirektörs jäv samt behandlingen av ett ärende gällande en grundskolelevs skolgång (3826/4/05*)	233
- dröjsmål vid hävningen av ett betalningshinder som gällde rehabiliteringspenning (2677/4/06*)	214	- en trygg inlärningsmiljö för grundskolelever (403/4/07)	233
- dröjsmål vid behandlingen av ett skadeståndsyrkande (2853/4/07)	214	E-POST	
- dröjsmål vid utbetalningen av arbetsmarknadsstöd (3756/4/06)	221	- besvarande av ett förslag om ändring av löneutmåtningsbeloppet (1714/4/06)	152

- rätten att ta del av elektroniska dokument (1780/4/05*)
- besvarande av ett e-post-meddelande (866/4/05)
- handläggningsspråket för ett e-postmeddelande (1593/4/06*)

FADERSKAP

- mottagande av ett faderskaps-erkännande vid magistraten (3245/4/06)

FAMILJELIVSSKYDDET

- begränsning av ett omhändertaget barns kontakter och beaktande av barnets modersmål (3904/4/06* och 347/4/07*)
- rätten att använda sitt modersmål vid övervakat umgänge (2591/4/06)
- köp av gåvor med huvudmannens medel (2402/4/05)

FAMILJEVÅRD

- hörande av parten före uppsägning av ett avtal om familjevård samt rätten att få ett överklagbart beslut om uppsägningen (1780/4/05*)

FASTIGHETS DATASYSTEMET

- brister i fastighetsregistrets uppgifter om servitut (1305/4/05)

FASTSPÄNNING

- övervakning av en patient som hålls fastspänd med spännbälte inom den psykiatriska vården (1608/4/07)

FINLANDS MILJÖCENTRAL

- dröjsmål vid givandet av ett utlåtande som polisen begärt vid en förundersökning (2604/4/06)

FISKE

- information om stöd till fiskerinäringen (361/4/05*)

FLYTTNINGSANMÄLAN

- bedömning av behovet av bostadsbidrag (1782/4/07*)

FOLKPENSION

- folkpensionens vårdbidrag i strid med lagen om utkomststöd beaktades som inkomst (3009/4/05)

FOLKPENSIONSANSTALTEN

- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om bostadsbidrag (2744/4/06*)
- handläggning av en ansökan om anstaltsrehabilitering (906/4/06*)
- dröjsmål vid hävningen av ett betalningshinder som gällde rehabiliteringspenning (2677/4/06*)
- dröjsmål vid behandlingen av ett skadeståndsyrkande (2853/4/07)
- betalning av pension på fel bankkonto (947/4/05)
- beaktande av sökandens särskilda kostnader i samband med vårdbidrag för pensionstagare (1647/4/06)
- utredningsskyldighet i ett dagpenningsärende (270/4/06*)
- Fpa sände arbetsgivaren ett beslut som innehöll uppgifter om sökandens hälsa (2480/4/05*)
- utlämnande av uppgifter i ett bostadsbidragsärende (2926/4/06*)
- användning av personbeteckning i ett bostadsbidragsärende (3229/4/06*)
- ansökningar om handikappförmåner förkastades i större utsträckning än förut (2898/4/05*)
- dröjsmål vid utbetalningen av arbetsmarknadsstöd (3756/4/06)
- noggrannhet vid beslutsfattandet (236/4/05)
- utfärdande av ett överklagbart beslut med anledning av en ansökan om arbetsmarknadsstöd (451/4/05)

FORDONSFÖRVALTNINGSCENTRALEN

- användningen av ett fordon förbjöds i strid med lagen (1256/4/05*)
- behoven att utveckla systemen för fordonsregistrering (2564/4/05*)

FORDONSREGISTRERING

- behoven att utveckla systemen för fordonsregistrering (2564/4/05*)

180

222

237

203

200

201

212

177

254

187

251

255

212

172

214

214

214

214

214

214

214

216

216

216

218

221

221

221

245

257

257

FORDONSSKATT

- användningen av ett fordon förbjöds i strid med lagen (1256/4/05*)

245

- förbud mot innehav och anskaffning av böcker med hårda pärmar i fängelset (60/4/06*) 141
- oöverbakade besök hos en fånge (364/4/07) 142

FORSTSTYRELSEN

- hörande i samband med privaträttsligt avtal (238/4/05)
- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om tillstånd för terrängtrafik (3468/4/05)

253

255

- fängelsets utrymmesbrist hindrade oöverbakade besök (3312/4/06) 143
- bevisträskeln för isolering av en fånge och motivering av beslut om isolering (935/4/05) 143

- fortsatt isolering av en fånge (3017/4/05) 144
- anvisningar om lämnande av urinprov (1658/4/06) 144

FOTOGRAFERING

- en privatperson förbjöds att fotografera på ett röstningsställe (1107/2/07*)
- fotografering på röstningsställe (1107/2/07*)

103

261

- läkemedelsordinationer och patientjournalanteckningar (1033* och 1061/4/05* samt 54/4/06*) 144

- fångens privatlivsskydd vid läkarmottagningen (1302* och 1456/4/05* samt 1643/4/05*) 145

- fångens tandvård (2573/4/05) 146

FRIHETSBERÖVANDE

- behandlingstiden för ett besvärshandling gällande frihetsberövandets laglighet (1934/4/05*)

102

- vaktens åtgärder med anledning av en fånges sovring bland de ordinerade läkemedlen (2589/4/05*) 147

- fångars inbördes brevväxling via fängelsets interna postsystem (1621/4/05*) 147

FÅNGINFORMATIONSSYSTEMET

- beräkning av strafftid i fånginformationssystemet (3349/2/06)

137

- anteckning av permissionsvillkoren i beslutet (575/4/07) 148

- gemensam behandling av ansökningar om ett oöverbakat besök (3601/4/05) 148

FÅNGVÅRDEN

- brister i lagstiftningen om frigivning av häktade (1987/2/06*)
- avsaknad av verksamhet för häktade på fängelsets mottagningsavdelning (3862/2/05)
- avskildhet för en häktad (1406/2/05)
- beräkning av strafftid i fånginformationssystemet (3349/2/06)
- möjligheterna för personer som har sitt barn med sig i fängelset att placeras i en öppen anstalt (1256/2/06*)
- fängelsets besöksrum (3870/2/05)
- lagstridigt besöksförbud (1389/2/05)
- reaktionen på ett larm i cellerna (1668/4/05)
- placering av en fånge i samma cell som en rökare (379/4/06)
- stängning av cellens vädrlucka (108/4/06)
- fångarnas tvättmöjligheter och hygien (2918/4/07)

136

137

137

137

138

139

140

140

141

141

141

- rätten att få sina ärenden behandlade på ett behörigt sätt i fängelset (1316/4/05) 149

- dröjsmål vid överlämnandet av egendom till fångar (4369/4/06) 149

- handledning av fångar i samband med ändringssökande (4369/4/06) 149

- rättelse av beräkning av strafftiden (623/4/05) 149

- diskussion om fångars angelägenheter med utomstående (57 och 253/4/06) 150

- möjligheter att utnyttja telefonbanken (961/4/05) 150

FÄRDTJÄNST

- behandlingstid för en ansökan om färdtjänst (156/4/06) 174

- beslut om färdtjänst enligt handikappservicelagen (3296/4/05*) 175

- jämlikhet i fråga om avgifterna för färdtjänst (3009/4/05) 176

FÖRHÖR

- polisens skyldighet att vid förhöret informera den misstänkte om förutsättningarna för att en försvarare ska utses (3748/4/05)
- förundersökningsprotokollets påteckningar var bristfälliga (334/4/05 och 433/4/06*)
- kravet på att polisen vid ett förhör ska framställa resultatet av förundersökningen på ett entydigt sätt (368 och 2519/4/05*)

FÖRSVARSMAKTEN

- permissionspraxis inom ett truppförband bör vara enhetlig (3238/4/05)
- tillbörligt samarbetsförfarande inom försvarsmakten (1782/4/05)
- tillämpningen av bestämmelserna om användning av en tjänstebil (98/4/05)
- felaktig tolkning av försvarsmaktens arbetsavtal (1774/4/05*)
- ett procedurfel vid tillsättningen av en tjänst inom försvarsmakten (2271/4/05)
- besvarande av skriftliga förfrågningar (1528 och 2610/4/05*)
- dröjsmål vid förundersökningen av ett tjänstgöringssäkerhetsärende (802/4/05*)
- övning genomfördes på ett osakligt sätt (1904* och 1905/2/05*)

se även bevärning

FÖRSÄKRINGSBOLAG

- behandlingstiden för ett återremitteringsbeslut vid ett försäkringsbolag (1928/4/06)
- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om arbetsolycksfallsersättning vid ett försäkringsbolag (3288/4/05)
- ett försäkringsbolags rådgivnings-skyldighet vid överföring av trafikförsäkringsbonus (2013/4/06*)
- kontant betalning av trafikförsäkringspremie (1669/4/05*)
- försäkringsbolaget betalade ut ersättning utan förskottsinnehållning (212/4/06*)
- försäkringsinrättningar överskred tidsfristerna för överföring av besvär (1574/4/05*, 256*, 674, 2830*, 3871*, 4146/4/06* och 251/4/07)

FÖRSÄKRINGSDOMSTOLEN

- behandlingstiden för ett besvärssärende vid försäkringsdomstolen (2504/4/05) 214

FÖRUNDERSÖKNING

- polisbrottets förundersökning och åtalsprövning (2669/2/05*) 111
- förutsättningarna för summarisk förundersökning samt en polisens jäv (1748*, 1749* och 1750/4/06*) 120
- två överkonstaplar åtalades för dröjsmål med förundersökning (3927/2/05) 122
- dröjsmål vid förundersökningen av brott på Åland (2670/2/05) 123
- preskription av åtalsrätten under förundersökningen (1799/4/05) 124
- förundersökningsbeslut och bristfälliga beslutsmotiveringar (2342* och 3879/4/06* samt 901*, 1713*, 2058*, 2450* och 3684/4/06); även (1064/4/07*) 124
- byggnadstillsynsmyndighetens beslutsinverkan på verkställandet av förundersökning (3554/2/05*) 125
- polisens prövningsrätt beträffande ett beslut om att inte inleda förundersökning med anledning av att en sändarvarg skjutits (1666/4/05*) 125
- genomförande av förundersökning (975/4/06*) 125
- förutsättningarna för beslut om att förundersökning inte ska verkställas (1805/4/06) 125
- beslut om att inte överlämna en förundersökningsärende till åklagaren (432/4/06*) 125
- utlämnande av parterers adressuppgifter (2173/4/06*) 126, 202
- grunderna för kroppsvisitation kunde ifrågasättas (3326/4/05*) 127
- polisens skyldighet att vid förhöret informera den misstänkte om förutsättningarna för att en försvarare ska utses (3748/4/05) 128
- brister i förundersökningen (2715/4/06 och 3929/4/05 samt 4283/4/06) 128
- förundersökningsprotokollets påteckningar var bristfälliga (334/4/05 och 433/4/06*) 128
- kravet på att polisen vid ett förhör ska framställa resultatet av förundersökningen på ett entydigt sätt (368 och 2519/4/05*) 128

- noggrannhet vid hanteringen av förundersökningsmaterial (1941/4/06*) 128
- ett brott togs upp till undersökning som polisbrott (181/4/05 och 1970/4/07*) 129
- polisen förfor felaktigt när den informerade om brottsmisstänkandet (1408/4/05*) 130
- dröjsmål vid förundersökning av polisbrott (3193/4/05*) 130
- försummelse av att tillställa parten förundersökningsprotokollet inom den tidsfrist som anges i offentlighetslagen (1357/4/07* och 3207/4/05) 132
- dröjsmål vid förundersökningen av ett tjänstgöringssäkerhetsärende (802/4/05*) 160
- granskning av en bil eller husrannsakan (2519/4/05*) 164
- dröjsmål vid givandet av ett utlåtande som polisen begärt vid en förundersökning (2604/4/06) 251
- rätten och förutsättningarna att inleda förundersökning i ett ministeransvarighetsärende (876/2/05*) 260

GOD FÖRVALTNING

- behandling av en förvaltningsklagan (1099/4/07*) 131
- en polismyndighets handläggning av ett vapentillståndsärende (2307/4/07*) 132
- fångars inbördes brevväxling via fångelsets interna postsystem (1621/4/05*) 147
- anteckning av permissionsvillkoren i beslutet (575/4/07) 148
- gemensam behandling av ansökningar om ett oövervakat besök (3601/4/05) 148
- rätten att få sina ärenden behandlade på ett behörigt sätt i fångelset (1316/4/05) 149
- dröjsmål vid överlämnandet av egendom till fångar (4369/4/06) 149
- handledning av fångar i samband med ändringssökande (4369/4/06) 149
- besvarande av ett förslag om ändring av löneutmåtningsbeloppet (1714/4/06) 152
- påminnelse om obetalda kommunala avgifter (2699/4/05*) 155
- besvarande av skriftliga förfrågningar (1528 och 2610/4/05*) 158
- användning av enbart klientens förnamn i utkomststödsbeslut (3072/4/05*) 174
- hörande av parten före uppsägning av ett avtal om familjevård samt rätten att få ett överklagbart beslut om uppsägningen (1780/4/05*) 177
- rådgivningsskyldigheten beträffande rätten att ta del av sina patientuppgifter (3136/4/05) 191
- kunden ska ges råd om överklagande av betalningsbeslut samt på begäran individualiserade beslut (3418/4/05*) 197
- dröjsmål vid tillställandet av en skriftlig vårdplan till vårdnadshavaren (1027/4/05) 200
- val av personer för den landsspecifika kvoten vid adoptionservice (1044/4/06*) 203
- en tillståndsansökan behandlades inte i enlighet med en god förvaltning (2178/4/06*) 211

GOD VÅRD

- uppskov med en operation på grund av patientens övervikt (3013/4/05) 185
- utarbetande av en vårdplan (2326/4/05) 185
- utomhusvistelse för patienter som är intagna för psykiatrisk vård (1944/4/07) 186
- otillräckligt antal vårdplatser inom vuxenpsykiatri och överbeläggning av vuxenpsykiatriska akutvårdsavdelningar (909/4/05*) 186
- observation av en berusad på en hälsocentral och i polisens förvar (2573/2/04*) 186
- övervakning av en berusad och självdestruktiv person samt ordnande av vård (632/4/06*) 186
- patientens rätt till information (76/4/06*) 187

GRIPANDE

- polisens åtgärder i samband med Smash Asem -demonstrationen (1836/2/07*) 116
- lagliga grunder för gripande kunde inte påvisas (2905* och 3417/4/06* samt 2940*, 3070* och 3832/4/06*) 120
- grunderna för gripande (3824/4/06*) 120
- underrättelse om gripande (2941/4/06) 121
- registrering av gripande (1853 och 3379/4/05*) 121

GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER

- se Övervakning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (kapitel 3.1) 38

GRUNDLÄGGANDE UTBILDNING

- behandlingen av förvaltningsbesvär angående ett barns grundläggande utbildning (1008/4/05)
- utredning av mobbningsfall i grundskolan (3061/4/05)
- en skoldirektörs jäv samt behandlingen av ett ärende gällande en grundskolelevers skolgång (3826/4/05*)
- en trygg inlärningsmiljö för grundskolelever (403/4/07)
- förtydligande av en blankett gällande anmälan till grundskolan (355/2/06*)

203

233

233

233

233

- försummelse av att tillställa parten förundersökningsprotokollet inom den tidsfrist som anges i offentlighetslagen (1357/4/07* och 3207/4/05)

132

- anvisningar om beviljande av utkomststöd (195/4/06)

178

- en parts rätt att få information samt beslut om utlämnande av handlingar (72/4/05)

179

- rätten att ta del av elektroniska dokument (1780/4/05*)

180

- noggrannhet beträffande handlingarnas centrala formkrav i samband med informerandet om underhållsstödsansökningar (3844*, 3845* och 3855/4/05*)

202

- vilseledande rubricering av ett dokument gällande överlåtelse av redovisning över förmyndarverksamhet (2215/4/05*)

211

- utsättande av en frist för begäran om komplettering av handlingar (2033/4/06*)

214

- omsorgsfull hantering av handlingar (2597/4/05)

222

se även offentlighet

GÅVOFÖRBUDET

- bortgivning av huvudmannens lös egendom efter döden (1408/4/06*)
- köp av gåvor med huvudmannens medel (2402/4/05)

212

212

HANDIKAPPSERVICE

- behandlingstid för en ansökan om färdtjänst (156/4/06)
- bristfälliga direktiv om handikappservice (929/4/05)
- fattandet av beslut om handikappservice (2046/4/05*)
- beslut om färdtjänst enligt handikappservicelagen (3296/4/05*)
- jämlikhet i fråga om avgifterna för färdtjänst (3009/4/05)
- bedömning av en handikappad persons behov av hemvårdstjänster (555/4/06)
- ansökningar om handikappförmåner förkastades i större utsträckning än förut (2898/4/05*)

174

175

175

175

176

184

218

HANDLÄGGNINGSSPRÅK

- handläggningsspråket för ett e-postmeddelande (1593/4/06*)

237

- byte av handläggningsspråk i ett kvarstadsmål (354/4/06*)

238

HANDRÄCKNING

- brister i myndighetssamarbetet vid utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn (855/4/05, 537/4/05 och 26/4/06*)

205

HEMFRID

- polisens åtgärder med anledning av en skällande hund (1099/4/07*)

127

HEMSJUKVÅRD

- bemötandet av patienter och anhöriga i en vårdssituation (1552/4/05*)

185

HJÄLPMEDEL

- tillhandahållande av hjälpmedel som beviljas såsom medicinsk rehabilitering (602 och 2916/4/05)

184

HANDLING

- begäran om information förvägrades på felaktiga grunder (555/4/07*)
- arkivering och sekretessbeläggning av handlingar (4111/2/06*)
- handläggningstiden för en begäran om en ljudupptagning från en domstols huvudförhandling (3605/4/06*)
- underlåtenhet att be om utredning och yttrande samt förkomna handlingar (1340/4/05*)

103

103

108

131

HOVRÄTTEN

- byte av handläggningsspråk i ett kvarstadsmål (354/4/06*)

238	- bedömning av en handikappad persons behov av hemvårdstjänster (555/4/06)	184
	- vård som ska tillhandahållas av hälsovårdscentralen (1050/4/06*)	184

HUSRANNSAKAN

- husrannsakan i fel bostad (3519/4/06*)
- begreppet husrannsakan (988/2/06)
- försummelse av upprättandet av ett protokoll över en husrannsakan (2024/4/07)
- bostadsinnehavarens närvaro vid husrannsakan (2579/4/06*)
- skyddande av egendom i samband med en husrannsakan (4016/4/06*)

126	- dröjsmål vid ordnandet av falterapi (2515/4/05)	184
126	- tillhandahållande av hjälpmedel som beviljas såsom medicinsk rehabilitering (602 och 2916/4/05)	184
126	- bemötandet av patienter och anhöriga i en vårdssituation (1552/4/05*)	185
126	- uppskov med en operation på grund av patientens övervikt (3013/4/05)	185
127	- dröjsmål vid bedömningen av en äldre persons vårdbehov (141/4/06*)	185
	- utarbetande av en vårdplan (2326/4/05)	185

HUVUDFÖRHANDLING

- bandning av domstolens huvudförhandling (4211/4/06)
- underlåtelse av att kalla målsäganden till domstolens huvudförhandling (977/4/07*)
- handläggningstiden för en begäran om en ljudupptagning från en domstols huvudförhandling (3605/4/06*)

102	- otillräckligt antal vårdplatser inom vuxenpsykiatri och överbeläggning av vuxenpsykiatriska akutvårdsavdelningar (909/4/05*)	186
103	- observation av en berusad på en hälsocentral och i polisens förvar (2573/2/04*)	186
108	- övervakning av en berusad och självdestruktiv person samt ordnande av vård (632/4/06*)	186

HÄKTNING

- behandling av en anhållen person (1312/4/06)

121	- patientens vård i samförstånd med patienten (782/4/05)	186
	- patientens rätt till information (76/4/06*)	187

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

- kontroll av en omhändertagen persons hälsotillstånd (960/4/05*)
- läkemedelsordinationer och patientjournalanteckningar (1033* och 1061/4/05* samt 54/4/06*)
- undersökning av hälsotillståndet hos en person som ska avlägsnas ur landet (832/4/06)
- dröjsmål vid upprättandet av en betalningsförbindelse och en remiss för vård inom den privata sektorn (3691/4/05)
- dröjsmål vid ordnandet av en operation (1362/4/06*)
- dröjsmål vid bedömningen av en patients vårdbehov (76/4/06*)
- starrpatienter hänvisades till den privata sektorn för bedömning av vårdbehovet (521/4/05)
- vård och uppföljning av glaukompatienter (1613/4/05)

121	- patientlagens bestämmande om avståendet från återupplivning (s.k. DNR-beslut) lämnar rum för tolkning (1794/2/07*)	187
144	- vårdares närvaro under en psykiatris patients telefonsamtal måste anses begränsa patientens rätt att hålla kontakt (3913/4/06*)	187
166	- övervakning av en patient som hålls fastspänd med spännbälte inom den psykiatriska vården (1608/4/07)	187
184	- omhändertagande av en patients egendom inom den psykiatriska vården (578/4/05*)	188
184	- bristfälliga anteckningar i patientjournaler (2828/2/07*, 101/4/05*, 995/4/05, 26/4/06*, 3397, 2730 och 2235/4/05)	188, 189
184	- rätten att ta del av egna patientjournaler (1783/4/05* och 1694/4/06*)	189
185	- behandlingstiderna för klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn (3290/4/06)	189

- behandlingstiden för en ansökan om registrering av beteckningen psyko-terapeut (2023, 3488 och 3679/4/05)
- behandlingstiden för en ersättningsansökan (3281/4/05*)
- upprättandet av ett obduktionsprotokoll och en dödsattest fördröjdes (3170/4/06 och 3192/4/05*)
- dröjsmål vid besvarandet av en anmärkning (502/4/06*)
- behandlingstiden för besvär över ett beslut om intagning för psykiatrisk sjukhusvård (1934/4/05*)
- rådgivningsskyldigheten i samband med vägran att lämna ut en handling (1783/4/05*)
- utlämnande av logguppgifter som ansluter sig till patientjournal (1433/4/05*)
- skyldigheten att ge information om vilka sjukvårdsartiklar som delas ut (315/4/05*)
- rådgivningsskyldigheten beträffande rätten att ta del av sina patientuppgifter (3136/4/05)
- uppgifter som gäller orsaken till sjukfrånvaro är sekretessbelagda (2990/4/05)
- vikten av att en aktieägare i ett företag som tillhandahåller hälso- och sjukvårdstjänster är opartisk vid beredningen av ett upphandlingsärende (3261/4/05*)
- vikten av att den läkare som tar in en patient för observation är opartisk (996/4/05)
- väntetiderna till HNS:s åtstörningspoliklinik var lagstridigt långa (3822/4/06*)
- vårdgarantin fullföljdes inte vid Helsingfors stads tandvårdsmottagning (713*, 767* och 785/4/07* samt 1202/4/07*)
- behovet av precisering av nödcentralernas och polisens anvisningar om bedömningen av en berusad persons vårdbehov (529/4/06*)
- en hälsocentral isolerade en berusad patient som uppträtt störande och omhändertog dennes tillhörigheter (3285/4/04*)
- brister i myndighetssamarbetet vid utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn (855/4/05, 537/4/05 och 26/4/06*)

HÖRANDE

- | | | |
|-----|---|-----|
| 189 | - läkemedelsordinationer och patientjournalanteckningar (1033* och 1061/4/05* samt 54/4/06*) | 144 |
| 189 | - hörande av barn i utsökingsärenden (2393/4/05*) | 153 |
| 190 | - hörande av parten före uppsägning av ett avtal om familjevård samt rätten att få ett överklagbart beslut om uppsägningen (1780/4/05*) | 177 |
| 190 | - hörande av vårdnadshavaren (2883/4/05) | 200 |
| 190 | - behandlingen av förvaltningsbesvär angående ett barns grundläggande utbildning (1008/4/05) | 203 |
| 190 | - en intressebevakare tog inte reda på huvudmannens åsikt (168/4/06*) | 209 |
| 190 | - hörandet av en huvudman i samband med utredningen angående behovet av intressebevakningens fortsättning (1691/4/06*) | 209 |
| 191 | - förordnande av en intressebevakare för en rättegång (2368/4/06*) | 209 |
| 191 | - jämlikhet i samband med hörande (2158/4/07) | 209 |
| 191 | - en person som var ansvarig för mer-värdesskatt blev inte hörd (2277/4/05*) | 244 |
| 191 | - bygglovsmyndigheterna ska se till att grannarna hörs (3026/4/05*) | 249 |
| 192 | - rallytillstånd beviljades utan att alla parter hörts – informationen var bristfällig (664/4/05*) | 250 |
| 192 | - hörande i samband med privaträttsligt avtal (238/4/05) | 253 |

INDRIVNING

- | | | |
|-----|--|-----|
| 194 | - påminnelse om obetalda kommunala avgifter (2699/4/05*) | 155 |
| 194 | - dröjsmål med indrivningsåtgärder (853/4/07) | 156 |
- se även återkrav

INFORMATION

- | | | |
|-----|---|-----|
| 197 | - polisen förfor felaktigt när den informerade om brottsmisstänkandet (1408/4/05*) | 130 |
| 205 | - noggrannhet beträffande handlingarnas centrala formkrav i samband med informandet om underhållsstödsansökningar (3844*, 3845* och 3855/4/05*) | 202 |
| | - behandling av personuppgifter i kommunernas nätkommunikation (441/2/05*) | 226 |

- information om ett avbrott i programverksamheten och om sättet för förmedling av larm (2662/4/05)
- information om försämring av vattenkvaliteten (3629/4/05)
- information om stöd till fiskerinäringen (361/4/05*)

INFORMATION, RÄTT TILL

- en parts rätt att få information samt beslut om utlämnande av handlingar (72/4/05)
- patientens rätt till information (76/4/06*)
- patientlagens bestämmelse om avståendet från återupplivning (s.k. DNR-beslut) lämnar rum för tolkning (1794/2/07*)
- rådgivningsskyldigheten i samband med vägran att lämna ut en handling (1783/4/05*)
- justitieombudsmannens rätt till information (1936/4/06*)

INSTRUKTION

- brister vid utarbetandet av en instruktion och försummelse av att utarbeta handlingar på finska i en kommun (1345/4/05* och 2995/4/06)

INTRESSEBEVAKNING

- tillräcklighet av intressebevakningsservicen i Esbo stad (2552/2/06*)
- en intressebevakare tog inte reda på huvudmannens åsikt (168/4/06*)
- hörandet av en huvudman i samband med utredningen angående behovet av intressebevakningens fortsättning (1691/4/06*)
- förordnande av en intressebevakare för en rättegång (2368/4/06*)
- jämlikhet i samband med hörande (2158/4/07)
- givandet av varor i stället för disponibla medel (1993/4/06*)
- en huvudmans rätt att använda sina dispositionsmedel (4042/4/06*)
- givandet av dispositionsmedel under vården på en anstalt (2232/4/05*)
- bedömning av de disponibla medlens belopp (1664, 1691, 1779, 2192 och 3257/4/07)

- utsättande av en tidsfrist i en ansökan om interimistiskt förordnande av en intressebevakare (341/2/06)
- en magistrat dröjde med granskningen av årsredovisningar (1311/4/06*)
- en magistrat bad om läkarutlåtande som avsåg fel person (1815/4/06*)
- en tillståndsansökan behandlades inte i enlighet med en god förvaltning (2178/4/06*)
- inexakt anmärkning om årsredovisning (3992/4/05*)
- till ett beslut hade inte fogats besvärsförbud (2515/4/07)
- vilseledande rubricering av ett dokument gällande överlåtelse av redovisning över förmyndarverksamhet (2215/4/05*)
- bedömning av behovet av bostadsbidrag (1782/4/07*)
- bortgivning av huvudmannens lös egendom efter döden (1408/4/06*)
- köp av gåvor med huvudmannens medel (2402/4/05)

ISOLERING

- bevisröskeln för isolering av en fånge och motivering av beslut om isolering (935/4/05)
- fortsatt isolering av en fånge (3017/4/05)
- en hälsocentral isolerade en berusad patient som uppträtt störande och omhändertog dennes tillhörigheter (3285/4/04*)

JAKT OCH VILTVÅRD

- polisens prövningsrätt beträffande ett beslut om att inte inleda förundersökning med anledning av att en sändarvarg skjutiis (1666/4/05*)

JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIET

- skogslagens fullmaktsbestämmelser (543/4/05)

JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

- justitieförvaltningens avgiftsbelagda telefonservice (483* och 510/4/07*)

JÄMLIKHET

- möjligheterna för personer som har sitt barn med sig i fängelset att placeras i en öppen anstalt (1256/2/06*)

- förbud mot innehav och anskaffning av böcker med hårda pärmar i fängelset (60/4/06*)
- felaktig tolkning av försvarsmaktens arbetsavtal (1774/4/05*)
- jämlikhet i fråga om avgifterna för färdtjänst (3009/4/05)
- jämlikhet i samband med hörande (2158/4/07)
- en Arbetskraftsbyrås förfarande vid antagning av personer till Arbetskraftsutbildning (1355/4/06)
- grunderna för försäljning av kommunens egna bostäder (1255*, 2300* och 3205/4/05*)
- urvalskriterier som gynnar nya studenter strider mot universitetslagen (1348* och 862/4/05)
- behandlingen av partierna i valprogrammen (319, 417, 1023 och 1767/4/07*)
- Luftfartsverkets beslut och allmänna förvaltningsrättsliga principer (170/4/05)

JÄRNVÄGSVERKET

- rättssäkerhetsproblem med kontrollavgifter i fjärrtåg (3558/4/05)

JÄV

- förutsättningarna för summarisk förundersökning samt en polisman jäv (1748*, 1749* och 1750/4/06*)
- en parts jäv vid undersökningen av ett brottmål (1748/4/06*)
- felaktig tolkning av försvarsmaktens arbetsavtal (1774/4/05*)
- en skoldirektörs jäv samt behandlingen av ett ärende gällande en grundskolelevers skolgång (3826/4/05*)

KLAGOMÅL

- behandlingstiderna för klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn (3290/4/06)

KLIENTAVGIFT

- jämlikhet i fråga om avgifterna för färdtjänst (3009/4/05)
- kunden ska ges råd om överklagande av betalningsbeslut samt på begäran individualiserade beslut (3418/4/05*)

KOLLEKTIVTRAFIK

- 141 - språkkunskapskraven för chaufförer inom kollektivtrafiken (544 och 1581/4/06) 237

KOMMUNALFÖRVALTNING

- 158
- 176 - brister vid utarbetandet av en instruktion och försummelse av att utarbeta handlingar på finska i en kommun (1345/4/05* och 2995/4/06) 237
- 209

KOMMUNÄRENDEN

- 222 - påminnelse om obetalda kommunala avgifter (2699/4/05*) 155
- 228 - dröjsmål med indrivningsåtgärder (853/4/07) 156
- 234 - vårdgarantin fullföljdes inte vid Helsingfors stads tandvårdsmottagning (713*, 767* och 785/4/07* samt 1202/4/07*) 194
- 257 - justitieombudsmannens rätt till information (1936/4/06*) 226
- 258 - behandling av personuppgifter i kommunernas nätkommunikation (441/2/05*) 226
- 258 - en kommun försummade att anpassa sin kopieringstaxa till offentlighetslagen (3701/4/05*) 227
- grunderna för försäljning av kommunens egna bostäder (1255*, 2300* och 3205/4/05*) 228
- 120 - lagstridiga grunder för val av hyresgäster (446/4/06*) 231
- 128 - felaktig tillämpning av skrotfordonslagen (1022/4/06*) 231
- 158 - överföring av avfallsavgiftsfakturer till ett kommunägt avfallshanteringsbolag (2920/4/07) 247
- 233 - dröjsmål vid behandlingen av en bygglovsansökan (3153/4/05) 248
- information om försämring av vattenkvaliteten (3629/4/05) 248
- bygglovsmyndigheterna ska se till att grannarna hörs (3026/4/05*) 249
- 189 - rätten att få överklagbara beslut i byggnadstillsynsärenden (2591/4/05*) 249
- motivering av ett positivt bygglovsbeslut (3153/4/05) 250
- 176 - tidig växelverkan försumrades vid utarbetandet av en plan (3145/4/05*) 251

197

KONTAKTER

- begränsning av kontakterna mellan en häktad och dennes biträde utan stöd av lag (2570/4/05*) 128
- vårdares närvaro under en psykopatiens telefonsamtal måste anses begränsa patientens rätt att hålla kontakt (3913/4/06*) 187
- begränsning av kontakten mellan omhändertagna barn och närstående personer (682/4/05*, 2278/4/05 och 1201/4/06*) 200
- ett beslut om begränsning av kontakterna mellan barnet och föräldrarna (3634/4/06) 200
- begränsning av ett omhändertaget barns kontakter och beaktande av barnets modersmål (3904/4/06* och 347/4/07*) 200

KONTROLLAVGIFT

- rättssäkerhetsproblem med kontrollavgifter i fjärrtåg (3558/4/05) 258

KROPPSVISITATION

- grunderna för kroppsvisitation kunde ifrågasättas (3326/4/05*) 127

KULTURVERKSAMHET

- ett stadsbiblioteks kundservice (4063/4/06*) 233
- bibliotekets användarregler gav rum för tolkning (1009/2/07*) 233

KUNDSERVICE

- ett stadsbiblioteks kundservice (4063/4/06*) 233
- polisinsättnings svenskspråkiga kundbetjäning (1914/4/07*) 237

KVARSTAD

- byte av handläggningsspråk i ett kvarstadsmål (354/4/06*) 238

KYRKAN

- inte lagstridigt att i efterhand välsigna inbördeskrigets offer (1473/4/06) 263

KÖPTJÄNST

- tystnadsplikten för en anställd vid en förening som tillhandahöll kris- och jourtjänster för stadens räkning (1955/4/05*) 191

- vikten av att en aktieägare i ett företag som tillhandahåller hälso- och sjukvårdstjänster är opartisk vid beredningen av ett upphandlingsärende (3261/4/05*) 192

KÖRFÖRBUD

- temporärt körförbud utfärdades utan grund (353 och 456/4/06*) 131
- utfärdande av ett temporärt körförbud (4301/4/06*) 131

LAGA KRAFT

- domaren godkände missnöjesanmälan över ett beslut som vunnit laga kraft (552/4/06*) 104

LAGBEREDNING

- problem i samband med beredningen av en ändring i upphovsrättslagen (2732*-2734/4/05*, 2747/4/05*, 409* och 414/4/06*) 234

LAGFART

- behandlingstiden av ett lagfartsärende (1485/4/06) 102

LANTBRUKSSTÖD

- dröjsmål med behandlingen av en ansökan om utbetalning av finansieringsstöd för företagsverksamhet (2339/4/05) 253

LANTMÄTERIFÖRRÄTTNING

- mättningsfel vid en styckningsförrättning (1527/4/05) 255

LANTMÄTERIFÖRVALTNINGEN

- brister i fastighetsregistrets uppgifter om servitut (1305/4/05) 254

LARMSYSTEM

- reaktionen på ett larm i cellerna (1668/4/05) 140

LEGALITETSPRINCIPEN

- den straffrättsliga legalitetsprincipen i domslutssystemet (4313/2/06*) 107

LIVSMEDELSSÄKERHET

- handläggningsspråket för ett e-postmeddelande (1593/4/06*) 237

LUFTFARTSVERKET

- behovet att se över Luftfartsverkets anvisningar om passerkort för fordon (2145/4/05*)
- Luftfartsverkets beslut och allmänna förvaltningsrättsliga principer (170/4/05)

258	- utsättande av en tidsfrist i en ansökan om interimistiskt förordnande av en intressebevakare (341/2/06)	210
258	- en magistrat dröjde med granskningen av årsredovisningar (1311/4/06*)	210
258	- en magistrat bad om läkarutlåtande som avsåg fel person (1815/4/06*)	211

LÄKARUTLÅTANDE

- en magistrat bad om läkarutlåtande som avsåg fel person (1815/4/06*)

211	- tidig växelverkan försumrades vid utarbetandet av en plan (3145/4/05*)	251
-----	--	-----

LÄKEMEDEL

- läkemedelsordinationer och patientjournalanteckningar (1033* och 1061/4/05* samt 54/4/06*)
- vaktens åtgärder med anledning av en fånges sovring bland de ordinerade läkemedlen (2589/4/05*)
- vård som ska tillhandahållas av hälsovårdscentralen (1050/4/06*)

144	- behandlingstiden för en ansökan om medborgarskap (3868/4/06)	166
147	- återbetalning av en arbetslöshetskassas medlemsavgift (3300* och 3315/4/05)	222
184		

LÄNSSTYRELSEN

- behandlingstiderna för klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn (3290/4/06)
- behandlingen av förvaltningsbesvär angående ett barns grundläggande utbildning (1008/4/05)
- beredning och sekretessbeläggning av ett klagomålsärende vid länsstyrelsen (1008/4/05)
- länsstyrelsens förfarande i ärenden som gällde avstängning av vägar (rallytillstånd) (3112/4/06)
- rallytillstånd beviljades utan att alla parter hörts – informationen var bristfällig (664/4/05*)

189	- en person som var ansvarig för mervärdesskatt blev inte hörd (2277/4/05*)	244
-----	---	-----

MILJÖ

203	- översättning av en beskrivning om miljökonsekvenserna (1007/4/05*)	238
233	- överföring av avfallsavgiftsfaktureringen till ett kommunägt avfallshanteringsbolag (2920/4/07)	247
248	- dröjsmål vid behandlingen av en bygglovsansökan (3153/4/05)	248
250	- nöja sig med byggnadsinspektörens uppmaningar (2591/4/05*)	248
250	- iakttagande av anmälningsförfarande (3801/4/05)	248
250	- länsstyrelsens förfarande i ärenden som gällde avstängning av vägar (rallytillstånd) (3112/4/06)	248
222	- information om försämring av vattenkvaliteten (3629/4/05)	248
222	- övervakningen försumrades i ett marktäktsärende (502/4/05)	248
203	- bygglovsmyndigheterna ska se till att grannarna hörs (3026/4/05*)	249
203	- rätten att få överklagbara beslut i byggnadstillsynsärenden (2591/4/05*)	249
209	- rallytillstånd beviljades utan att alla parter hörts – informationen var bristfällig (664/4/05*)	250

LÖNEGARANTI

- motiveringen av ett lönegarantibeslut vid en arbetskrafts- och näringscentral (3212/4/05)

MAGISTRAT

- mottagande av ett faderskaps-erkännande vid magistraten (3245/4/06)
- hörandet av en huvudman i samband med utredningen angående behovet av intressebevakningens fortsättning (1691/4/06*)

203		
209		

- motivering av ett positivt bygglovsbeslut (3153/4/05)	250	- bevisröskeln för isolering av en fånge och motivering av beslut om isolering (935/4/05)	143
- tidig växelverkan försumrades vid utarbetandet av en plan (3145/4/05*)	251	- brister i ett förtullningsbeslut och tullmän ska uppge sitt namn (3496/4/06*)	164
- dröjsmål vid givandet av ett utlåtande som polisen begärt vid en förundersökning (2604/4/06)	251	- motivering av ett beslut om utkomststöd (3683/4/05)	172
MINDERÅRIG		- motivering av ett beslut om startpeng (1083* och 3983/4/06*)	222
- utlämnande av parterers adressuppgifter (2173/4/06*)	126, 202	- motiveringen av ett lönegaranti-beslut vid en arbetskrafts- och näringscentral (3212/4/05)	222
- tagande av minderåriga i förvar över natten (1748*, 1749* och 1750/4/06*)	202	- motivering av ett positivt bygglovsbeslut (3153/4/05)	250
- tryggnad av ett minderårigt barns säkerhet (1803/4/06*)	203	MUNTIG FÖRHANDLING	
MINISTER		- muntlig förhandling i ett skatteförhöjningsärende (736/4/06*)	243
- rätten och förutsättningarna att inleda förundersökning i ett ministeransvarighetsärende (876/2/05*)	260	MÅLSÄGANDE	
MISSNÖJESANMÄLAN		- underlåtelse av att kalla målsäganden till domstolens huvudförhandling (977/4/07*)	103
- delgivning av en dom gällande ett besöksförbud som ålagts svaranden i dennes frånvaro (2297/4/07)	102	MÖTESFRIHETEN	
- underlåtenhet att iaktta fristen för missnöjesanmälan (811/4/07*)	103	- ett skriftligt beslut om att flytta en demonstration (3417/4/05*)	119
- domaren godkände missnöjesanmälan över ett beslut som vunnit laga kraft (552/4/06*)	104	NOGGRANNHET	
MISSTANKAR OM SEXUELLT UTNYTTJANDE		- underlåtelse av att kalla målsäganden till domstolens huvudförhandling (977/4/07*)	103
- brister i myndighetssamarbetet vid utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn (855/4/05, 537/4/05 och 26/4/06*)	205	- noggrannhet vid hanteringen av förundersökningsmaterial (1941/4/06*)	128
MOBBNING		- besvarande av skriftliga förfrågningar (1528 och 2610/4/05*)	158
- utredning av mobbningsfall i grundskolan (3061/4/05)	233	- noggrannhet vid utarbetandet av ett avtal om privat familjevård (2278/4/05)	201
MOTIVERING		- noggrannhet beträffande handlingarnas centrala formkrav i samband med informerandet om underhållsstödsansökningar (3844*, 3845* och 3855/4/05*)	202
- motiveringen av ett beslut om åtalseftergift i ett arbetarskydds-brottsärende (509/4/05*)	111	- försäkringsbolaget betalade ut ersättning utan förskottsinneställning (212/4/06*)	216
- förundersökningsbeslut och bristfälliga beslutsmotiveringar (2342* och 3879/4/06* samt 901*, 1713*, 2058*, 2450* och 3684/4/06); även (1064/4/07*)	124	- noggrannhet vid beslutsfattandet (236/4/05)	221
		- omsorgsfull hantering av handlingar (2597/4/05)	222
		- anteckningar som ska göras i startpenningensbeslut (1770/4/06)	222
		- omsorgsfullhet vid skötsel av uppgifter som avses i lagen om posttjänster (345/4/07)	258

NÄRSTÅENDEVÅRD

- samordning av försäkringsersättningar och det vårdarvode som hör samman med stöd för närståendevård (932/4/06)

176

NÖDCENTRALSVÄRKET

- behovet av precisering av nödcentralernas och polisens anvisningar om bedömningen av en berusad persons vårdbehov (529/4/06*)

195

OBSERVATION AV EN BERUSAD

- observation av en berusad på en hälsocentral och i polisens förvar (2573/2/04*)
- övervakning av en berusad och självdestruktiv person samt ordnande av vård (632/4/06*)
- behovet av precisering av nödcentralernas och polisens anvisningar om bedömningen av en berusad persons vårdbehov (529/4/06*)
- en hälsocentral isolerade en berusad patient som uppträtt störande och omhändertog dennes tillhörigheter (3285/4/04*)

186

186

195

197

OBSERVATIONSREMISS

- vikten av att den läkare som tar in en patient för observation är opartisk (996/4/05)

192

OFFENTLIG RÄTTSBITRÄDE

- underlåtenhet att iaktta fristen för missnöjesanmälan (811/4/07*)
- se även rättshjälp

103

OFFENTLIG UPPGIFT

- hörande i samband med privaträttsligt avtal (238/4/05)
- omsorgsfullhet vid skötsel av uppgifter som avses i lagen om posttjänster (345/4/07)

253

258

OFFENTLIGHET

- problematiska frågor gällande teleavlyssningsmaterialets offentlighet (2519/4/05*)
- begäran om information förvägrades på felaktiga grunder (555/4/07*)

87

103

- försummelse av att tillställa parten förundersökningsprotokollet inom den tidsfrist som anges i offentlighetslagen (1357/4/07* och 3207/4/05)

132

- anvisningar om beviljande av utkomststöd (195/4/06)

178

- behandling av en anonym anmivelse i ett arbetskraftspolitiskt ärende (3562/4/05*)

222

- en kommun försummade att anpassa sin kopieringstaxa till offentlighetslagen (3701/4/05*)

227

OMBUD

- tjänstemans verksamhet som rättegångsombud (1513/4/05*)

262

OMHÄNDERTAGANDE

- begränsning av kontakten mellan omhändertagna barn och närstående personer (682/4/05*, 2278/4/05 och 1201/4/06*)

200

- ett beslut om begränsning av kontakterna mellan barnet och föräldrarna (3634/4/06)

200

- begränsning av ett omhändertaget barns kontakter och beaktande av barnets modersmål (3904/4/06* och 347/4/07*)

200

- placering av ett omhändertaget barn i en stödbostad (2761/4/05)

200

- omhändertagna barns återgång till hemmet (2461/4/04*)

201

OMHÄNDERTAGANDE AV EGENDOM

- omhändertagande av en patients egendom inom den psykiatriska vården (578/4/05*)

188

- en hälsocentral isolerade en berusad patient som uppträtt störande och omhändertog dennes tillhörigheter (3285/4/04*)

197

OPARTISKHET

- polisens opartiskhet (744/4/06*)

133

- vikten av att en aktieägare i ett företag som tillhandahåller hälso- och sjukvårdstjänster är opartisk vid beredningen av ett upphandlingsärende (3261/4/05*)

192

- vikten av att den läkare som tar in en patient för observation är opartisk (996/4/05)

192

- misstankar om att barnatillsyningsman-
nen var jävig att förhandla med den andra
föräldern och ge denne handledning i frå-
ga om ett umgängesrättsavtal (2512/4/06) 201
- problem i samband med beredningen
av en ändring i upphovsrättslagen
(2732*-2734/4/05*, 2747/4/05*, 409*
och 414/4/06*) 234
- starrpatienter hänvisades till den
privata sektorn för bedömning av
vårdbehovet (521/4/05) 184
- vård och uppföljning av
glaukompatienter (1613/4/05) 185
- tillhandahållande av hjälpmedel
som beviljas såsom medicinsk
rehabilitering (602 och 2916/4/05) 184
- bemötandet av patienter och anhöriga
i en vårdsituation (1552/4/05*) 185
- uppskov med en operation på grund
av patientens övervikt (3013/4/05) 185
- dröjsmål vid bedömningen av
en äldre persons vårdbehov (141/4/06*) 185
- utarbetande av en vårdplan (2326/4/05) 185
- utomhusvistelse för patienter som är
intagna för psykiatrisk vård (1944/4/07) 186
- otillräckligt antal vårdplatser inom
vuxenpsykiatri och överbeläggning
av vuxenpsykiatriska akutvårdsavdel-
ningar (909/4/05*) 186
- övervakning av en berusad och
självdestruktiv person samt ord-
nande av vård (632/4/06*) 186
- patientens vård i samförstånd
med patienten (782/4/05) 186
- patientlagens bestämmande om avståen-
de från återupplivning (s.k. DNR-beslut)
lämnar rum för tolkning (1794/2/07*) 187
- vårdares närvaro under en psykiatients
telefonsamtal måste anses begränsa pa-
tientens rätt att hålla kontakt (3913/4/06*) 187
- övervakning av en patient som hålls
fastspänd med spännbälte inom
den psykiatriska vården (1608/4/07) 187
- omhändertagande av en patients
egendom inom den psykiatriska
vården (578/4/05*) 188
- bristfälliga anteckningar i patient-
journaler (2828/2/07*, 101/4/05*,
995/4/05, 26/4/06*, 3397, 2730 och
2235/4/05) 188, 189
- rätten att ta del av egna patient-
journaler (1783/4/05* och 1694/4/06*) 189
- dröjsmål vid besvarandet av
en anmärkning (502/4/06*) 190
- rådgivningsskyldigheten i sam-
band med vägran att lämna ut
en handling (1783/4/05*) 190
- utlämnande av logguppgifter som
ansluter sig till patientjournal (1433/4/05*) 190

ORDNINGSBOT

- utlåtande om ett betänkande av
arbetsgruppen för strafforder och
ordningsbot 2007:3 (1252/4/07*) 100

ORÄTTMÄTIG FÖRMÅN

- felaktig tolkning av försvarsmaktens
arbetsavtal (1774/4/05*) 158

OÖVERVAKAT BESÖK

- oövervakade besök hos en fånge (364/4/07) 142
- fängelse utrymmesbrist hindrade
oövervakade besök (3312/4/06) 143
- gemensam behandling av ansökningar
om ett oövervakat besök (3601/4/05) 148

PART

- besvarande av partens brev (3844/4/05*) 103
- utlämnande av parters
adressuppgifter (2173/4/06*) 126, 202
- en parts jäv vid undersökningen
av ett brottmål (1748/4/06*) 128
- försummelse av att tillställa parten
förundersökningsprotokollet inom
den tidsfrist som anges i offentlig-
hetslagen (1357/4/07* och 3207/4/05) 132
- en parts rätt att få information
samt beslut om utlämnande av
handlingar (72/4/05) 179
- rallytillstånd beviljades utan att
alla parter hörts – informationen
var bristfällig (664/4/05*) 250

PATIENT

- dröjsmål vid upprättandet av en betal-
ningsförbindelse och en remiss för vård
inom den privata sektorn (3691/4/05) 184
- dröjsmål vid ordnandet av
en operation (1362/4/06*) 184
- dröjsmål vid bedömningen av
en patients vårdbehov (76/4/06*) 184

- skyldigheten att ge information om vilka sjukvårdsartiklar som delas ut (315/4/05*) 191
- rådgivningsskyldigheten beträffande rätten att ta del av sina patientuppgifter (3136/4/05) 191
- vikten av att den läkare som tar in en patient för observation är opartisk (996/4/05) 192
- väntetiderna till HNS:s åtstörningspoliklinik var lagstridigt långa (3822/4/06*) 193
- vårdgarantin fullföljdes inte vid Helsingfors stads tandvårdsmottagning (713*, 767* och 785/4/07* samt 1202/4/07*) 194
- en hälsocentral isolerade en berusad patient som uppträtt störande och omhändertog dennes tillhörigheter (3285/4/04*) 197

PATIENTFÖRSÄKRINGSCENTRALEN

- behandlingstiden för en ersättningsansökan (3281/4/05*) 189

PATIENTJOURNAL

- läkemedelsordinationer och patientjournalanteckningar (1033* och 1061/4/05* samt 54/4/06*) 144
- patientlagens bestämmelse om avståendet från återupplivning (s.k. DNR-beslut) lämnar rum för tolkning (1794/2/07*) 187
- bristfälliga anteckningar i patientjournaler (2828/2/07*, 101/4/05*, 995/4/05, 26/4/06*, 3397, 2730 och 2235/4/05) 188, 189
- rätten att ta del av egna patientjournaler (1783/4/05* och 1694/4/06*) 189
- rådgivningsskyldigheten i samband med vägran att lämna ut en handling (1783/4/05*) 190
- utlämnande av logguppgifter som ansluter sig till patientjournal (1433/4/05*) 190
- rådgivningsskyldigheten beträffande rätten att ta del av sina patientuppgifter (3136/4/05) 191

PENSION

- betalning av pension på fel bankkonto (947/4/05) 214
- felaktigt förhandsbesked om en tidpunkt vid vilken sökanden skulle uppnå pensionsåldern (178/4/06) 216
- besvarande av sökandens förfrågning innan pensionsbeslutet utfärdas (524/4/06) 216

PENSIONSANSTALTEN

- lång behandlingstid för ett återremitterat ärende vid en pensionsanstalt (950/4/05*) 214
- utsättande av en frist för begäran om komplettering av handlingar (2033/4/06*) 214
- besvarande av sökandens förfrågning innan pensionsbeslutet utfärdas (524/4/06) 216
- en pensionsanstalts förfarande vid skyddandet av personuppgifter (2678/4/06*) 216

PERMISSION

- anteckning av permissionsvillkoren i beslutet (575/4/07) 148

PERSONLIG FRIHET

- brister i lagstiftningen om frigivning av häktade (1987/2/06*) 136

PERSONUPPGIFTER

- användning av personbeteckning i ett bostadsbidragsärende (3229/4/06*) 216
- en pensionsanstalts förfarande vid skyddandet av personuppgifter (2678/4/06*) 216
- behandling av personuppgifter i kommunernas nätkommunikation (441/2/05*) 226

POLISBROTT

- polisbrottets förundersökning och åtalsprövning (2669/2/05*) 111
- begreppet husrannsakan (988/2/06) 126
- ett brott togs upp till undersökning som polisbrott (181/4/05 och 1970/4/07*) 129
- brådskande åtgärder vid förundersökning av polisbrott (1565/4/06*) 129
- polisen förfor felaktigt när den informerade om brottsmisstänkandet (1408/4/05*) 130
- dröjsmål vid förundersökning av polisbrott (3193/4/05*) 130

POLISEN

- polisbrottets förundersökning och åtalsprövning (2669/2/05*) 111
- polisens åtgärder i samband med Smash Asem -demonstrationen (1836/2/07*) 116
- ett skriftligt beslut om att flytta en demonstration (3417/4/05*) 119
- ett beslut med obestämd giltighetstid om byte av platsen för en demonstration (2402/4/06*) 119

- inga grunder för tagande i förvar (2888* och 2890/4/06*)	119	- försummelse av upprättandet av ett protokoll över en husrannsakan (2024/4/07)	126
- lagliga grunder för gripande kunde inte påvisas (2905* och 3417/4/06* samt 2940*, 3070* och 3832/4/06*)	120	- bostadsinnehavarens närvaro vid husrannsakan (2579/4/06*)	126
- förutsättningarna för summarisk förundersökning samt en polismans jäv (1748*, 1749* och 1750/4/06*)	120	- skyddande av egendom i samband med en husrannsakan (4016/4/06*)	127
- grunderna för gripande (3824/4/06*)	120	- polisens åtgärder med anledning av en skällande hund (1099/4/07*)	127
- återkallande av efterlysning (3580/4/06*)	120	- grunderna för kroppsvisitation kunde ifrågasättas (3326/4/05*)	127
- underrättelse om gripande (2941/4/06)	121	- återlämnande av beslagtaget föremål (1841/4/05*)	127
- en rannsakningsfånges rätt till utomhusvistelse (1378/4/06*)	121	- begränsning av kontakterna mellan en häktad och dennes biträde utan stöd av lag (2570/4/05*)	128
- behandling av en anhållen person (1312/4/06)	121	- dröjsmål vid befordrandet av biträdets brev till en häktad (3073/4/06*)	128
- kontroll av en omhändertagen persons hälsotillstånd (960/4/05*)	121	- polisens skyldighet att vid förhöret informera den misstänkte om förutsättningarna för att en försvarare ska utses (3748/4/05)	128
- registrering av gripande (1853 och 3379/4/05*)	121	- brister i förundersökningen (2715/4/06 och 3929/4/05 samt 4283/4/06)	128
- dröjsmål vid registreringen (1634/4/06*, 2659/4/05, 3639/4/06*, 159* och 474/4/07*) och överföringen av en anmälan om brott (1634/4/06*)	121	- förundersökningsprotokollets påteckningar var bristfälliga (334/4/05 och 433/4/06*)	128
- två överkonstaplar åtalades för dröjsmål med förundersökning (3927/2/05)	122	- kravet på att polisen vid ett förhör ska framställa resultatet av förundersökningen på ett entydigt sätt (368 och 2519/4/05*)	128
- dröjsmål vid förundersökningen av brott på Åland (2670/2/05)	123	- noggrannhet vid hanteringen av förundersökningsmaterial (1941/4/06*)	128
- preskription av åtalsrätten under förundersökningen (1799/4/05)	124	- en parts jäv vid undersökningen av ett brottmål (1748/4/06*)	128
- förundersökningsbeslut och bristfälliga beslutsmotiveringar (2342* och 3879/4/06* samt 901*, 1713*, 2058*, 2450* och 3684/4/06); även (1064/4/07*)	124	- ett brott togs upp till undersökning som polisbrott (181/4/05 och 1970/4/07*)	129
- byggnadstillsynsmyndighetens beslutsinverkan på verkställandet av förundersökning (3554/2/05*)	125	- brådskanie åtgärder vid förundersökning av polisbrott (1565/4/06*)	129
- polisens prövningsrätt beträffande ett beslut om att inte inleda förundersökning med anledning av att en sändarvarg skjutits (1666/4/05*)	125	- polisen förfor felaktigt när den informerade om brottsmisstänkandet (1408/4/05*)	130
- genomförande av förundersökning (975/4/06*)	125	- temporärt körförbud utfärdades utan grund (353 och 456/4/06*)	131
- förutsättningarna för beslut om att förundersökning inte ska verkställas (1805/4/06)	125	- utfärdande av ett temporärt körförbud (4301/4/06*)	131
- beslut om att inte överlämna en förundersökningsärende till åklagaren (432/4/06*)	125	- underlåtenhet att be om utredning och yttrande samt förkomna handlingar (1340/4/05*)	131
- utlämnande av parers adressuppgifter (2173/4/06*)	126, 202	- behandling av en förvaltningsklagan (1099/4/07*)	131
- husrannsakan i fel bostad (3519/4/06*)	126		

- försummelse av att tillställa parten förundersökningsprotokollet inom den tidsfrist som anges i offentlighetslagen (1357/4/07* och 3207/4/05)	132	- otillräckligt antal vårdplatser inom vuxenpsykiatri och överbeläggning av vuxenpsykiatriska akutförsvåringsavdelningar (909/4/05*)	186
- en polismyndighets handläggning av ett vapentillståndsärende (2307/4/07*)	132	- uppgifter som gäller orsaken till sjukfrånvaro är sekretessbelagda (2990/4/05)	191
- fel i polisens registeruppgifter (1421/2/04)	132	- behandling av personuppgifter i kommunernas nätkommunikation (441/2/05*)	226
- innehållet i ett utlåtande angående personer som ansökt om taxitillstånd (2242/4/05)	133		
- polisens opartiskhet (744/4/06*)	133		
- granskning av en bil eller husrannsakan (2519/4/05*)	164		
- avvisning av en utlänning (3918/4/05)	167		
- observation av en berusad på en hälsocentral och i polisens förvar (2573/2/04*)	186		
- behovet av precisering av nödcentralernas och polisens anvisningar om bedömningen av en berusad persons vårdbehov (529/4/06*)	195		
- tagande av minderåriga i förvar över natten (1748*, 1749* och 1750/4/06*)	202		
- tryggnad av ett minderårigt barns säkerhet (1803/4/06*)	203		
- brister i myndighetssamarbetet vid utredningen av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn (855/4/05, 537/4/05 och 26/4/06*)	205		
- polisinsattnings svenskspråkiga kundbetjäning (1914/4/07*)	237		
- dröjsmål vid givandet av ett utlåtande som polisen begärt vid en förundersökning (2604/4/06)	251		
- problematiska frågor gällande teleavlyssningsmaterialets offentlighet (2519/4/05*)	87		

POSTTJÄNST

- omsorgsfullhet vid skötsel av uppgifter som avses i lagen om posttjänster (345/4/07)	258
--	-----

PRESKRIPTION

- preskription av åtalsrätten under förundersökningen (1799/4/05)	124
---	-----

PRIVATLIVSSKYDD

- fångens privatlivsskydd vid läkarmottagningen (1302* och 1456/4/05* samt 1643/4/05*)	145
--	-----

PRIVATRÄTTSLIGT AVTAL

- hörande i samband med privaträttsligt avtal (238/4/05)	253
--	-----

PRODUKTILLSYNSCENTRALEN

- tjänstemans verksamhet som rättegångsombud (1513/4/05*)	262
---	-----

PROTOKOLL

- försummelse av upprättandet av ett protokoll över en husrannsakan (2024/4/07)	126
- dröjsmål vid upprättandet av ett inspektionsprotokoll i ett arbetarskyddsdistrikt (1262/4/05)	222
- underlåtelse av att upprätta ett protokoll över en arbetarskyddsinspektion (3070/4/05)	222
- registrering av en arbetarskyddsanmälan i inspektionsprotokollet (764/4/06)	222
- brister vid utarbetandet av en instruktion och försummelse av att utarbeta handlingar på finska i en kommun (1345/4/05* och 2995/4/06)	237

PSYKIATRISK SJUKHUSVÅRD

- utomhusvistelse för patienter som är intagna för psykiatrisk vård (1944/4/07)	186
- otillräckligt antal vårdplatser inom vuxenpsykiatri och överbeläggning av vuxenpsykiatriska akutförsvåringsavdelningar (909/4/05*)	186
- vårdarens närvaro under en psykiatris patients telefonsamtal måste anses begränsa patientens rätt att hålla kontakt (3913/4/06*)	187
- övervakning av en patient som hålls fastspänd med spännbälte inom den psykiatriska vården (1608/4/07)	187
- omhändertagande av en patients egendom inom den psykiatriska vården (578/4/05*)	188

- behandlingstiden för besvär över ett beslut om intagning för psykiatrisk sjukhusvård (1934/4/05*) 190
- vikten av att den läkare som tar in en patient för observation är opartisk (996/4/05) 192
- handläggning av en ansökan om anstaltsrehabilitering (906/4/06*) 214
- dröjsmål vid hävningen av ett betalningshinder som gällde rehabiliteringspenning (2677/4/06*) 214

RANNSAKNINGSFÅNGELSE

- en rannsakningsfånges rätt till utomhusvistelse (1378/4/06*) 121
- behandling av en anhållen person (1312/4/06) 121
- begränsning av kontakterna mellan en häktad och dennes biträde utan stöd av lag (2570/4/05*) 128
- dröjsmål vid befordrandet av biträdets brev till en häktad (3073/4/06*) 128
- brister i lagstiftningen om frigivning av häktade (1987/2/06*) 136
- avsaknad av verksamhet för häktade på fängelsets mottagningsavdelning (3862/2/05) 137
- avskildhet för en häktad (1406/2/05) 137
- fängelsets utrymmesbrist hindrade oövervakade besök (3312/4/06) 143
- inte lagstridigt att i efterhand välsigna inbördeskrigets offer (1473/4/06) 263

RELIGIONSFRIHETEN

- inte lagstridigt att i efterhand välsigna inbördeskrigets offer (1473/4/06) 263

REVISION

- en magistrat dröjde med granskningen av årsredovisningar (1311/4/06*) 210
- inexakt anmärkning om årsredovisning (3992/4/05*) 211

RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

- justitieombudsmannens rätt till information (1936/4/06*) 226

RIKSÅKLAGARÅMBETET

- yttrandefriheten för en åklagare som uttalat sig om Bodommålet (2793/4/05*) 111

RUNDRADION AB

- information om ett avbrott i programverksamheten och om sättet för förmedling av larm (2662/4/05) 237
- behandlingen av partierna i valprogrammen (319, 417, 1023 och 1767/4/07*) 257

RÅDGIVNING

- handledning av fångar i samband med ändringssökande (4369/4/06) 149
- rådgivningen om begränsning av utskökningsbelopp och beaktandet av sådan begränsning på tjänstens vägnar (2862/4/06) 152
- underrättelse om en förändring i utbetalningen av utkomststöd (2371/4/05) 172
- beviljande av utkomststöd för kostnader som orsakas av umgänge med ett barn (2371/4/05) 172
- rådgivningsskyldigheten i samband med vägran att lämna ut en handling (1783/4/05*) 190
- utlämnande av logguppgifter som ansluter sig till patientjournal (1433/4/05*) 190
- skyldigheten att ge information om vilka sjukvårdsartiklar som delas ut (315/4/05*) 191

REGISTERFÖRVALTNING

- klienters adressuppgifter (419/4/05*) 262

REGISTRERING

- registrering av gripande (1853 och 3379/4/05*) 121
- dröjsmål vid registreringen (1634/4/06*, 2659/4/05, 3639/4/06*, 159* och 474/4/07*) och överföringen av en anmälan om brott (1634/4/06*) 121
- anteckning av permissionsvillkoren i beslutet (575/4/07) 148
- registrering av klientuppgifter samt språkbruket vid registreringen (1785/4/05) 201
- en arbetskraftskommissions försummelse att registrera uppgifter som inhämtats per telefon (385/4/06*) 222
- registrering av en arbetarskyddsanmälan i inspektionsprotokollet (764/4/06) 222

REHABILITERING

- tillhandahållande av hjälpmedel som beviljas såsom medicinsk rehabilitering (602 och 2916/4/05) 184

- rådgivningsskyldigheten beträffande rätten att ta del av sina patientuppgifter (3136/4/05) 191
 - kunden ska ges råd om överklagande av betalningsbeslut samt på begäran individualiserade beslut (3418/4/05*) 197
 - ett försäkringsbolags rådgivningsskyldighet vid överföring av trafikförsäkringsbonus (2013/4/06*) 216
 - indragning av institutionen för översättningsvetenskap (4/4/07*) 236
 - klienters adressuppgifter (419/4/05*) 262
- se även serviceprincipen och telefonrådgivning

RÄTT TILL UTMOMHUSVISTELSE

- en rannsakningsfänges rätt till utomhusvistelse (1378/4/06*) 121

RÄTTEGÅNG

- utlåtande om rättsmedelsarbetsgruppens betänkande 2006:21 Rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång (398/5/07*) 101
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet Förkortning av rättegångens helhetslängd 2007:2 (1524/5/07*) 101

RÄTTELSEYRKANDE

- behandlingstiden för ett yrkande på rättelse av ett utkomststödsbeslut (2057/4/06* och 2567/4/05) 171

RÄTTSHJÄLP

- utlåtande om ett arbetsgruppsbetänkande om ändringar i lagstiftningen om rättshjälp 2007:4 (1678/5/07*) 101
 - underlåtenhet att iaktta fristen för missnöjesanmälan (811/4/07*) 103
 - besvarande av partens brev (3844/4/05*) 103
- se även offentligt rättsbiträde

RÄTTSMEDEL

- utlåtande om rättsmedelsarbetsgruppens betänkande 2006:21 Rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång (398/5/07*) 101

RÄTTSREGISTER

- den straffrättsliga legalitetsprincipen i domslutssystemet (4313/2/06*) 107
- fel i polisens registeruppgifter (1421/2/04) 132

RÄTTSSKYDDSCENTRALEN FÖR HÄLSOVÅRDEN

- behandlingstiden för en ansökan om registrering av beteckningen psykoterapeut (2023, 3488 och 3679/4/05) 189

RÖRELSEFRIHET

- länsstyrelsens förfarande i ärenden som gällde avstängning av vägar (rallytillstånd) (3112/4/06) 248
- rallytillstånd beviljades utan att alla parter hörts – informationen var bristfällig (664/4/05*) 250

RÖSTNING

- valförrättarnas uppträdande på ett förhandsröstningsställe (402/4/06*) 260
- fotografering på röstningsställe (1107/2/07*) 261

SAKFEL

- sänkning av utkomststödet grunddel (1567/4/05) 173

SAMARBETSFÖRFARANDE

- tillbörligt samarbetsförfarande inom försvarsmakten (1782/4/05) 158

SAMER

- samiskspråkiga blanketter saknades vid strafforderförfarande (3905* och 3906/2/07*) 237

SAMTYCKE

- sänkning av utkomststödet grunddel (1567/4/05) 173

SEKRETESS

- arkivering och sekretessbeläggning av handlingar (4111/2/06*) 103
- diskussion om fångars angelägenheter med utomstående (57 och 253/4/06) 150
- brott mot tystnadsplikten i ett ärende gällande återkrav av studiestöd (1266/4/05) 178
- uppgifter om klientförhållanden inom socialvården utgör sekretessbelagd information (1266/4/05 och 43/4/07) 178
- uppgifter som gäller orsaken till sjukfrånvaro är sekretessbelagda (2990/4/05) 191

- tystnadsplikten för en anställd vid en förening som tillhandahåller kris- och jourtjänster för stadens räkning (1955/4/05*)
- beredning och sekretessbeläggning av ett klagomålsärende vid länsstyrelsen (1008/4/05)

SERVICEPRINCIPEN

- patientens rätt till information (76/4/06*)
 - skyldigheten att ge information om vilka sjukvårdsartiklar som delas ut (315/4/05*)
- se även rådgivning och telefonrådgivning

SJUKDAGPENNING

- utredningsskyldighet i ett dagpenningsärende (270/4/06*)

SJUKVÅRDARTIKEL

- skyldigheten att ge information om vilka sjukvårdsartiklar som delas ut (315/4/05*)

SJÄLVBESTÄMMANDERÄTT

- patientlagens bestämmelse om avstående från återupplivning (s.k. DNR-beslut) lämnar rum för tolkning (1794/2/07*)
- övervakning av en patient som hålls fastspänd med spännbälte inom den psykiatriska vården (1608/4/07)
- förordnande av en intressebevakare för en rättegång (2368/4/06*)

SJÄLVRÄTTELSE

- ett felaktigt beslutsförfarande i ett självrättelseärende (1097/4/06)

SKADESTÅND

- dröjsmål vid behandlingen av ett skadeståndsyrkande (2853/4/07)

SKINGRINGSFÖRBUD

- byte av handläggningsspråk i ett kvarstadsmål (354/4/06*)

SKJUTVAPEN

- en polismyndighets handläggning av ett vapentillståndsärende (2307/4/07*)

SKOGAR

- skogslagens fullmaktsbestämmelser (543/4/05)

SKRIVFEL

- mättningsfel vid en styckningsförrättning (1527/4/05)

SKROTFORDON

- felaktig tillämpning av skrotfordonslagen (1022/4/06*)

SKULDSANERING

- befogenheter att ge samtycke till frivillig skuldsanering (1984/4/06)

SOCIALFÖRSÄKRING

- lång behandlingstid för ett återremitterat ärende vid en pensionsanstalt (950/4/05*)
- behandlingstiden för ett återremitteringsbeslut vid ett försäkringsbolag (1928/4/06)
- behandlingstiden för ett besvärärende vid försäkringsdomstolen (2504/4/05)
- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om arbetsolycksfallsersättning vid ett försäkringsbolag (3288/4/05)
- utsättande av en frist för begäran om komplettering av handlingar (2033/4/06*)
- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om bostadsbidrag (2744/4/06*)
- handläggning av en ansökan om anstaltsrehabilitering (906/4/06*)
- dröjsmål vid hävningen av ett betalningshinder som gällde rehabiliteringspenning (2677/4/06*)
- dröjsmål vid behandlingen av ett skadeståndsyrkande (2853/4/07)
- betalning av pension på fel bankkonto (947/4/05)
- beaktande av sökandens särskilda kostnader i samband med vårdbidrag för pensionstagare (1647/4/06)
- utredningsskyldighet i ett dagpenningsärende (270/4/06*)
- felaktigt förhandsbesked om en tidpunkt vid vilken sökanden skulle uppnå pensionsåldern (178/4/06)
- ett försäkringsbolags rådgivningsskyldighet vid överföring av trafikförsäkringsbonus (2013/4/06*)

191

233

187

191

214

191

187

187

209

153

214

238

132

255

255

231

155

214

214

214

214

214

214

214

214

214

214

214

214

216

216

- besvarande av sökandens förfrågning innan pensionsbeslutet utfärdas (524/4/06)	216	- beviljande av utkomststöd för kostnader som orsakas av umgänge med ett barn (2371/4/05)	172
- kontant betalning av trafikförsäkringspremie (1669/4/05*)	216	- motivering av ett beslut om utkomststöd (3683/4/05)	172
- försäkringsbolaget betalade ut ersättning utan förskottsinnehållning (212/4/06*)	216	- amortering av en hyresskuld med hjälp av utkomststöd (2371/4/05)	173
- Fpa sände arbetsgivaren ett beslut som innehöll uppgifter om sökandens hälsa (2480/4/05*)	216	- sänkning av utkomststödet grunddel (1567/4/05)	173
- utlämnande av uppgifter i ett bostadsbidragsärende (2926/4/06*)	216	- kravet på gott språkbruk i utkomststödsbeslut (562/4/06)	174
- användning av personbeteckning i ett bostadsbidragsärende (3229/4/06*)	216	- användning av enbart klientens förnamn i utkomststödsbeslut (3072/4/05*)	174
- en pensionsanstalts förfarande vid skyddandet av personuppgifter (2678/4/06*)	216	- behandlingstid för en ansökan om färdtjänst (156/4/06)	174
- beslut på en begäran om utlåtande av en sakkunnigläkare (2484/4/06*)	216	- bristfälliga direktiv om handikappservice (929/4/05)	175
- ansökningar om handikappförmåner förkastades i större utsträckning än förut (2898/4/05*)	218	- fattandet av beslut om handikappservice (2046/4/05*)	175
- försäkringsinrättningar överskred tidsfristerna för överföring av besvär (1574/4/05*, 256*, 674, 2830*, 3871*, 4146/4/06* och 251/4/07)	219	- beslut om färdtjänst enligt handikappservicelagen (3296/4/05*)	175
		- jämlikhet i fråga om avgifterna för färdtjänst (3009/4/05)	176
		- samordning av försäkring ersättningar och det vårdarvode som hör samman med stöd för närståendevård (932/4/06)	176
		- hörande av parten före uppsägning av ett avtal om familjevård samt rätten att få ett överklagbart beslut om uppsägningen (1780/4/05*)	177
		- brott mot tystnadsplikten i ett ärende gällande återkrav av studiestöd (1266/4/05)	178
		- uppgifter om klientförhållanden inom socialvården utgör sekretessbelagd information (1266/4/05 och 43/4/07)	178
		- anvisningar om beviljande av utkomststöd (195/4/06)	178
		- en parts rätt att få information samt beslut om utlämnande av handlingar (72/4/05)	179
		- rätten att ta del av elektroniska dokument (1780/4/05*)	180
		- dröjsmål vid bedömningen av en äldre persons vårdbehov (141/4/06*)	185
		- begränsning av kontakten mellan omhändertagna barn och närstående personer (682/4/05*, 2278/4/05 och 1201/4/06*)	200
		- ett beslut om begränsning av kontakterna mellan barnet och föräldrarna (3634/4/06)	200
		- hörande av vårdnadshavaren (2883/4/05)	200
SOCIALVÅRD			
- långa handläggningstider för ansökningar om utkomststöd (458/4/06*) samt (1805 och 1807/4/05)	170, 171		
- dröjsmål vid verkställigheten av ett utkomststödsbeslut (679/4/06)	171		
- dröjsmål vid den nya behandlingen av ett ärende som återförvisats från förvaltningsdomstolen (2567/4/05)	171		
- behandlingstiden för ett yrkande på rättelse av ett utkomststödsbeslut (2057/4/06* och 2567/4/05)	171		
- sänkning av utkomststödet grunddel (567/4/05)	171		
- förhållandet mellan utkomststödet och församlingens diakoniarbete (186/4/07 och 3140/4/05)	170, 171		
- periodisering av arbetsmarknadsstöd i efterhand (2263/4/05*)	172, 173		
- folkpensionens vårdbidrag i strid med lagen om utkomststöd beaktades som inkomst (3009/4/05)	172		
- upprepade lagstridigheter vid beräkning av utkomststöd (3977/4/05*)	172		
- underrättelse om en förändring i utbetalningen av utkomststöd (2371/4/05)	172		

- begränsning av ett omhändertaget barns kontakter och beaktande av barnets modersmål (3904/4/06* och 347/4/07*) 200
- placering av ett omhändertaget barn i en stödbostad (2761/4/05) 200
- noggrannhet vid utarbetandet av ett avtal om privat familjevård (2278/4/05) 201
- omhändertagna barns återgång till hemmet (2461/4/04*) 201
- registrering av klientuppgifter samt språkbruket vid registreringen (1785/4/05) 201
- beslut om ordnande av övervakade möten med barn (3535/4/06*) 201
- misstankar om att barnatillsyningsmannen var jävig att förhandla med den andra föräldern och ge denne handledning i fråga om ett umgängesrättsavtal (2512/4/06) 201
- behandlingstiden för ett ärende gällande befrielse från underhållsstödsskulder (1092 och 680/4/06 samt 549/4/07) 202
- utredningar i vårdnadstvister och tvister angående umgängesrätt med barn fördröjdes (38/2/05*, 88* och 1051/4/05*) 204

SPRÅKÄRENDE

- tullens telefonrådgivning stod i strid med språklagen (633/4/07*) 165
- registrering av klientuppgifter samt språkbruket vid registreringen (1785/4/05) 201
- rätten att använda sitt modersmål vid övervakat umgänge (2591/4/06) 201
- polisinskrivnings svenskspråkiga kundbetjäning (1914/4/07*) 237
- handläggningsspråket för ett e-postmeddelande (1593/4/06*) 237
- information om ett avbrott i programverksamheten och om sättet för förmedling av larm (2662/4/05) 237
- språkkunskapskraven för chaufförer inom kollektivtrafiken (544 och 1581/4/06) 237
- brister vid utarbetandet av en instruktion och försummelse av att utarbeta handlingar på finska i en kommun (1345/4/05* och 2995/4/06) 237
- samiskspråkiga blanketter saknades vid strafforderförfarande (3905* och 3906/2/07*) 237
- utrikesministeriets platsannons stred mot språklagen (3588/4/05) 238
- översättning av en beskrivning om miljökonsekvenserna (1007/4/05*) 238
- byte av handläggningsspråk i ett kvarstadsmål (354/4/06*) 238

STATSBOLAG

- information om ett avbrott i programverksamheten och om sättet för förmedling av larm (2662/4/05) 237

STATSKONTORET

- felaktigt förhandsbesked om en tidpunkt vid vilken sökanden skulle uppnå pensionsåldern (178/4/06) 216

STRAFFORDER

- utlåtande om ett betänkande av arbetsgruppen för strafforder och ordningsbot 2007:3 (1252/4/07*) 100
- samiskspråkiga blanketter saknades vid strafforderförfarande (3905* och 3906/2/07*) 237

STRAFFTIDEN

- rättelse av beräkning av strafftiden (623/4/05) 149

STUDENTERNAS HÄLSOVÅRDSSTIFTELSE

- begränsning av rätten till tandvård för studerande som bedriver fortsatta studier (3760/4/05*) 185

STUDERANDE

- begränsning av rätten till tandvård för studerande som bedriver fortsatta studier (3760/4/05*) 185
- urvalskriterier som gynnar nya studenter strider mot universitetslagen (1348* och 862/4/05) 234

STÄMNINGSMAN

- en stämningmans uppträdande (852/4/07*) 103

SYNEFÖRRÄTTNING

- jorddomstolens ledamöters uppträdande (3105/4/05) 254

TAGANDE I FÖRVAR

- inga grunder för tagande i förvar (2888* och 2890/4/06*) 119
- kontroll av en omhändertagen persons hälsotillstånd (960/4/05*) 121
- tagande av minderåriga i förvar över natten (1748*, 1749* och 1750/4/06*) 202

TANDVÅRD

- fångens tandvård (2573/4/05)
- begränsning av rätten till tandvård för studerande som bedriver fortsatta studier (3760/4/05*)
- patientens vård i samförstånd med patienten (782/4/05)
- vårdgarantin fullföljdes inte vid Helsingfors stads tandvårdsmottagning (713*, 767* och 785/4/07* samt 1202/4/07*)
- kunden ska ges råd om överklagande av betalningsbeslut samt på begäran individualiserade beslut (3418/4/05*)

TAXITILLSTÅND

- innehållet i ett utlåtande angående personer som ansökt om taxitillstånd (2242/4/05)

TE-CENTRAL

- motiveringen av ett lönegaranti-beslut vid en arbetskrafts- och näringscentral (3212/4/05)
- dröjsmål med behandlingen av en ansökan om utbetalning av finansieringsstöd för företagsverksamhet (2339/4/05)
- information om stöd till fiskerinäringen (361/4/05*)

TELEAVLYSSNING

- problematiska frågor gällande teleavlyssningsmaterialets offentlighet (2519/4/05*)

TELEFONHEMLIGHETEN

- vårdares närvaro under en psykiatriers telefonsamtal måste anses begränsa patientens rätt att hålla kontakt (3913/4/06*)

TELEFONRÅDGIVNING

- justitieförvaltningens avgiftsbelagda telefonservice (483* och 510/4/07*)
 - tullens telefonrådgivning stod i strid med språklagen (633/4/07*)
- se även rådgivning och serviceprincipen

TELETVÅNGSMEDEL

- problematiska frågor gällande teleavlyssningsmaterialets offentlighet (2519/4/05*)

TERMINALVÅRD

- 146 - bemötandet av patienter och anhöriga i en vårdssituation (1552/4/05*) 185

TIDSFRIST

- 185
- 186 - delgivning av en dom gällande ett besöksförbud som ålagts svaranden i dennes frånvaro (2297/4/07) 102
- 194 - underlåtenhet att iaktta fristen för missnöjesanmälan (811/4/07*) 103
- 197 - försummelse av att tillställa parten förundersökningsprotokollet inom den tidsfrist som anges i offentlighetslagen (1357/4/07* och 3207/4/05) 132
- utsättande av en tidsfrist i en ansökan om interimistiskt förordnande av en intressebevakare (341/2/06) 210
- 133 - utsättande av en frist för begäran om komplettering av handlingar (2033/4/06*) 214
- försäkringsinrättningar överskred tidsfristerna för överföring av besvär (1574/4/05*, 256*, 674, 2830*, 3871*, 4146/4/06* och 251/4/07) 219

TILLITSSKYDDET

- 253 - inexact anmärkning om årsredovisning (3992/4/05*) 211
- 255 - Luffartsverkets beslut och allmänna förvaltningsrättsliga principer (170/4/05) 258

TJÄNSTEANSÖKAN

- 87 - ett procedurfel vid tillsättningen av en tjänst inom försvarsmakten (2271/4/05) 158

TJÄNSTEFÖRHÅLLANDE

- 187 - en framställning om minskning av antalet obefogade visstidsanställningar vid universitet och högskolorna (1122/4/05) 233

TJÄNSTELEVARANTÖR

- 105 - val av personer för den landsspecifika kvoten vid adoptionsservice (1044/4/06*) 203

TJÄNSTEÅTAL

- 165
- två överkonstaplar åtalades för dröjsmål med förundersökning (3927/2/05) 122

TJÄNSTGÖRINGSSÄKERHET

- 87 - dröjsmål vid förundersökningen av ett tjänstgöringssäkerhetsärende (802/4/05*) 160

TRAFIK

- rättssäkerhetsproblem med kontrollavgifter i fjärrtåg (3558/4/05) 258
- urvalskriterier som gynnar nya studenter strider mot universitetslagen (1348* och 862/4/05) 234

TULLEN

- brister i ett förtullningsbeslut och tullmän ska uppge sitt namn (3496/4/06*) 164
- granskning av en bil eller husrannsakan (2519/4/05*) 164
- tullens telefonrådgivning stod i strid med språklagen (633/4/07*) 165
- indragning av institutionen för översättningsvetenskap (4/4/07*) 236

UPPEHÅLLSTILLSTÅND

- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd (2755/4/06) 166
- behandling av en direktivbaserad ansökan om uppehållstillstånd (1046/4/06*) 167

UMGÄNGESRÄTT

- misstankar om att barnatillsyningsmannen var jävig att förhandla med den andra föräldern och ge denne handledning i fråga om ett umgängesrättsavtal (2512/4/06) 201
 - problem i samband med beredningen av en ändring i upphovsrättslagen (2732*-2734/4/05*, 2747/4/05*, 409* och 414/4/06*) 234
- se även vårdnad och umgängesrätt

UPPHOVSRÄTT

UPPSÄGNING

- hörande av parten före uppsägning av ett avtal om familjevård samt rätten att få ett överklagbart beslut om uppsägningen (1780/4/05*) 177

UNDERHÅLLSTRYGGHET

- behandlingstiden för ett ärende gällande befrielse från underhållsstödsskulder (1092 och 680/4/06 samt 549/4/07) 202
- noggrannhet beträffande handlingarnas centrala formkrav i samband med informerandet om underhållsstödsansökningar (3844*, 3845* och 3855/4/05*) 202

UPPTRÄDANDE

- en stämningmans uppträdande (852/4/07*) 103
- jorddomstolens ledamöters uppträdande (3105/4/05) 254
- valförrättarnas uppträdande på ett förhandsröstningsställe (402/4/06*) 260

UNDERRÄTTELSESKYLDIGHET

- underrättelse om ett medel-löshetshinder (1282/4/06) 152

UTKOMSTSKYDD FÖR ARBETSLÖSA

- periodisering av arbetsmarknadsstöd i efterhand (2263/4/05*) 172, 173
- dröjsmål vid utbetalningen av arbetsmarknadsstöd (3756/4/06) 221
- utfärdande av ett överklagbart beslut med anledning av en ansökan om arbetsmarknadsstöd (451/4/05) 221

UNDERSÖKNINGSLEDARE

- förutsättningarna för beslut om att förundersökning inte ska verkställas (1805/4/06) 125

UTKOMSTSTÖD

- långa handläggningstider för ansökningar om utkomststöd (458/4/06*) samt (1805 och 1807/4/05) 170, 171
- dröjsmål vid verkställigheten av ett utkomststödsbeslut (679/4/06) 171
- dröjsmål vid den nya behandlingen av ett ärende som återförvisats från förvaltningsdomstolen (2567/4/05) 171

UNDERVISNINGSVÄSENDET

- användning av "matchförbud" som bestraffningsmetod (3826/4/05*) 203
- beredning och sekretessbeläggning av ett klagomålsärende vid länsstyrelsen (1008/4/05) 233

UNIVERSITET

- ett universitets urvalsnämnds förfarande (3127/4/05) 233
- en framställning om minskning av antalet obefogade visstidsanställningar vid universiteten och högskolorna (1122/4/05) 233

- behandlingstiden för ett yrkande på rättelse av ett utkomststødsbeslut (2057/4/06* och 2567/4/05)	171	- dröjsmål vid givandet av ett utlåtande som polisen begärt vid en förundersökning (2604/4/06)	251
- sänkning av utkomststødets grunddel (567/4/05)	171	se även förteckning över utlåtande (bilaga 3)	
- förhållandet mellan utkomststødet och församlingens diakoniarbete (186/4/07 och 3140/4/05)	170, 171		
- folkpensionens vårdbidrag i strid med lagen om utkomststød beaktades som inkomst (3009/4/05)	172		
- upprepade lagstridigheter vid beräkning av utkomststød (3977/4/05*)	172		
- underrättelse om en förändring i utbetalningen av utkomststød (2371/4/05)	172		
- beviljande av utkomststød för kostnader som orsakas av umgänge med ett barn (2371/4/05)	172		
- motivering av ett beslut om utkomststød (3683/4/05)	172		
- amortering av en hyresskuld med hjälp av utkomststød (2371/4/05)	173		
- sänkning av utkomststødets grunddel (1567/4/05)	173		
- kravet på gott språkbruk i utkomststødsbeslut (562/4/06)	174		
- användning av enbart klientens förnamn i utkomststødsbeslut (3072/4/05*)	174		
- brott mot tystnadsplikten i ett ärende gällande återkrav av studiestød (1266/4/05)	178		
- anvisningar om beviljande av utkomststød (195/4/06)	178		

UTLÅTANDE

- utlåtande om ett betänkande av arbetsgruppen för strafforder och ordningsbot 2007:3 (1252/4/07*)	100
- utlåtande om rättsmedelsarbetsgruppens betänkande 2006:21 Rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång (398/5/07*)	101
- utlåtande om ett arbetsgruppsbetänkande om realisering av domarens ansvar 2007:8 (2584/5/07*)	101
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet Förkortning av rättegångens helhetslängd 2007:2 (1524/5/07*)	101
- utlåtande om ett arbetsgruppsbetänkande om ändringar i lagstiftningen om rättshjälp 2007:4 (1678/5/07*)	101
- innehållet i ett utlåtande angående personer som ansökt om taxistillstånd (2242/4/05)	133

UTLÄNNING

- undersökning av hälsotillståndet hos en person som ska avlägsnas ur landet (832/4/06)	166
- avvisning av en utlännings (3918/4/05)	167

UTLÄNNINGSVERKET

- dröjsmål vid behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd (2755/4/06)	166
- behandlingstiden för en ansökan om medborgarskap (3868/4/06)	166

UTREDNING AV DÖDSORSAKEN

- upprättandet av ett obduktionsprotokoll och en dödsattest fördröjdes (3170/4/06 och 3192/4/05*)	190
---	-----

UTREDNINGSSKYLDIGHET

- utredningsskyldighet i ett dagpenningssärende (270/4/06*)	214
---	-----

UTRIKESFÖRVALTNING

- utrikesministeriets platsannons stred mot språklagen (3588/4/05)	238
--	-----

UTSÖKNING

- utredning av utmätningsbarhet (564/4/05 och 2296/4/06*)	151
- delgivningsadressen vid utsökning (3451 och 3807/4/06)	152
- rådgivningen om begränsning av utsökningsbelopp och beaktandet av sådan begränsning på tjänstens vägnar (2862/4/06)	152
- besvarande av ett förslag om ändring av löneutmättningsbeloppet (1714/4/06)	152
- meddelande om ett fordringsmåls anhängighet i samband med vräkning (2596/4/06*)	152
- meddelande av anvisningar om sökande av ändring i ett avgörande gällande medellöshetshinder (1375/4/05)	152
- underrättelse om ett medellöshetshinder (1282/4/06)	152

- ett felaktigt beslutsförfarande i ett självrättelseärende (1097/4/06)
- hörande av barn i utökningsärenden (2393/4/05*)
- ett datasystems uppgifter om dödsfall (2439/4/05)
- befogenheter att ge samtycke till frivillig skuldsanering (1984/4/06)

VAL AV HYRESGÄSTER

- beaktande av betalningsstörningar vid val av hyresgäster (1429/4/05)
- lagstridiga grunder för val av hyresgäster (446/4/06*)

VALÄRENDEN

- begäran om information förvägrades på felaktiga grunder (555/4/07*)
- en privatperson förbjöds att fotografera på ett röstningsställe (1107/2/07*)
- behandlingen av partierna i valprogrammen (319, 417, 1023 och 1767/4/07*)
- valförrättarnas uppträdande på ett förhandsröstningsställe (402/4/06*)

VERKSTÄLLIGHET

- dröjsmål vid verkställigheten av ett utkomststödsbeslut (679/4/06)

VILLKORLIG FRIGIVNING

- beräkning av strafftid i fånginformationssystemet (3349/2/06)

VRÄKNING

- meddelande om ett fordringsmåls anhängighet i samband med vräkning (2596/4/06*)

VUXENUTBILDNING

- en framställning om beviljande av vuxenutbildningsstöd också för steinerpedagogisk fortbildning (2745/4/06)

VÅRDBIDRAG

- folkpensionens vårdbidrag i strid med lagen om utkomststöd beaktades som inkomst (3009/4/05)
- upprepade lagstridigheter vid beräkning av utkomststöd (3977/4/05*)

VÅRDGARANTIN

- 153 - dröjsmål vid upprättandet av en betalningsförbindelse och en remiss för vård inom den privata sektorn (3691/4/05) 184
- 153 - dröjsmål vid ordnandet av en operation (1362/4/06*) 184
- 154 - dröjsmål vid bedömningen av en patients vårdbehov (76/4/06*) 184
- 155 - väntetiderna till HNS:s åtstörningspoliklinik var lagstridigt långa (3822/4/06*) 193
- 230 - vårdgarantin fullföljdes inte vid Helsingfors stads tandvårdsmottagning (713*, 767* och 785/4/07* samt 1202/4/07*) 194
- 231

VÅRDNAD OCH UMGÅNGESRÄTT

- 103 - utredningar i vårdnadstvister och tvister angående umgängesrätt med barn fördröjdes (38/2/05*, 88* och 1051/4/05*) 204
- 103 se även umgängesrätt

VÅRDNADSHAVARE

- 257 - hörande av vårdnadshavaren (2883/4/05) 200
- 260 - dröjsmål vid tillställandet av en skriftlig vårdplan till vårdnadshavaren (1027/4/05) 200

VÅRDPLAN

- 171 - utarbetande av en vårdplan (2326/4/05) 185
- dröjsmål vid tillställandet av en skriftlig vårdplan till vårdnadshavaren (1027/4/05) 200

YRKESBILDADE PERSONER INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

- 152 - behandlingstiden för en ansökan om registrering av beteckningen psykoterapeut (2023, 3488 och 3679/4/05) 189
- tystnadsplikten för en anställd vid en förening som tillhandahöll kris- och jourtjänster för stadens räknig (1955/4/05*) 191

YTTRANDEFRIHET

- 233 - yttrandefriheten för en åklagare som uttalat sig om Bodommålet (2793/4/05*) 111
- 172 - förbud mot innehav och anskaffning av böcker med hårda pärmar i fängelset (60/4/06*) 141
- 172

ÅKLAGARE

- polisbrottets förundersökning och åtalsprövning (2669/2/05*) 111
- motiveringen av ett beslut om åtalseftergift i ett arbetarskydds-brottsärende (509/4/05*) 111
- sakligt språkbruk vid formuleringen av en besvärsskrift (1938/4/06) 111
- yttrandefriheten för en åklagare som uttalat sig om Bodommålet (2793/4/05*) 111
- begreppet husrannsakan (988/2/06) 126

ÅLAND

- dröjsmål vid förundersökningen av brott på Åland (2670/2/05) 123
- polisen förfor felaktigt när den informerade om brottsmisstänkandet (1408/4/05*) 130

ÅLDRINGSVÅRD

- dröjsmål vid bedömningen av en äldre persons vårdbehov (141/4/06*) 185

ÅTALSEFTERGIFT

- motiveringen av ett beslut om åtalseftergift i ett arbetarskydds-brottsärende (509/4/05*) 111

ÅTALSPRÖVNING

- polisbrottets förundersökning och åtalsprövning (2669/2/05*) 111
- beslut om att inte överlämna en förundersökningsärende till åklagaren (432/4/06*) 125

ÅTALSRÄTT

- preskription av åtalsrätten under förundersökningen (1799/4/05) 124

ÅTERKRAV

- brott mot tystnadsplikten i ett ärende gällande återkrav av studiestöd (1266/4/05) 178
- se även indrivning

ÄMBETSSPRÅK

- sakligt språkbruk vid formuleringen av en besvärsskrift (1938/4/06) 111
- kravet på gott språkbruk i utkomststödsbeslut (562/4/06) 174

- användning av enbart klientens förnamn i utkomststödsbeslut (3072/4/05*) 174

ÄNDRINGSSÖKANDE

- handledning av fångar i samband med ändringssökande (4369/4/06) 149
- meddelande av anvisningar om sökande av ändring i ett avgörande gällande medellöshetshinder (1375/4/05) 152
- kunden ska ges råd om överklagande av betalningsbeslut samt på begäran individualiserade beslut (3418/4/05*) 197
- utfärdande av ett överklagbart beslut med anledning av en ansökan om arbetsmarknadsstöd (451/4/05) 221
- behovet att se över Luftfartsverkets anvisningar om passerkort för fordon (2145/4/05*) 258

ÖVERVAKAT UMGÄNGE

- beslut om ordnande av övervakade möten med barn (3535/4/06*) 201
- rätten att använda sitt modersmål vid övervakat umgänge (2591/4/06) 201

ÖVERVAKNING

- övervakningen försumrades i ett marktäktsärende (502/4/05) 248

ÖVERVAKNING AV BERUSADE

- behovet av precisering av nödcentralernas och polisens anvisningar om bedömningen av en berusad persons vårdbehov (529/4/06*) 195
- en hälsocentral isolerade en berusad patient som uppträtt störande och omhändertog dennes tillhörigheter (3285/4/04*) 197

ISSN 0356-3006

Tryckeri: Yliopistopaino, Helsingfors 2008

Layout: Matti Sipiläinen / Meizo

Brytning: Päivi Ahola och Virpi Salminen



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

FI - 00102 Riksdagen

telefon (09) * 4321

telefax (09) 432 2268

ombudsman@riksdagen.fi

<http://www.ombudsman.fi>