

riksdagens

justitieombudsman

berättelse

år

2011

ISSN 0356-3006

Tryckeri: Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala 2012

Layout: Matti Sipiläinen / Meizo

Brytning: Päivi Ahola

TILL RIKSDAGEN

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

Undertecknad, juris doktor, vicehäradshövding *Petri Jääskeläinen* har fungerat som riksdagens justitieombudsman. Min mandatperiod sträcker sig från 1.1.2010 till 31.12.2013. Uppdraget som biträdande justitieombudsmän har handhats av juris doktor *Jussi Pajujoja* (1.10.2009–30.9.2013) och juris licentiat *Maija Sakslin* (1.4.2010–31.3.2014).

Under min mandatperiod är jag tjänstledig från min tjänst som statsåklagare vid Riksåklagarämbetet, Pajujoja från tjänsten som biträdande avdelningschef vid justitieministeriet och Sakslin från tjänsten som ansvarig forskare vid Folkpensionsanstalten.

Till ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmannen har valts juris doktor, referendarierådet *Pasi Pölönen* för mandatperioden 15.12.2011–14.12.2015. Jag kallade ställföreträdaren att sköta uppgifterna som biträdande justitieombudsmannen för tiden 28.12–29.12.2011.

Denna verksamhetsberättelse motsvarar till sin struktur berättelsen för de förra åren. Den innehåller anföranden av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmän, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen under år 2011 och avsnitt som gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, justitieombudsmannens särskilda uppgifter samt laglighetskontrollen inom olika sektorer.

I enlighet med 109 § 2 mom. i grundlagen överlämnar jag vördsamt till Riksdagen berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet år 2011.

Helsingfors den 19 april 2012

Justitieombudsman *Petri Jääskeläinen*

Kanslichef *Päivi Romanov*

INNEHÅLL

Till riksdagen	3
1 JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN HAR ORDET	20
Petri Jääskeläinen	20
Medborgarperspektivet i JO:s arbete	20
Jussi Pajujoja	25
Försvarsmakten i ett brytningsskede	25
Maija Sakslin	29
Beaktande av de grundläggande rättigheterna inom EU blir effektivare	29
2 JO-INSTITUTIONEN ÅR 2011	33
2.1 Uppgifter och arbetsfördelning	33
2.2 Värderingar och målsättningar för verksamheten	36
2.3 Verksamhetsformer och tyngdpunktsområden	36
2.4 Förnyelser och reformprojekt	37
2.5 Klagomål och övriga laglighetskontrollärenden	38
2.6 Åtgärder	40
2.7 Inspektioner	42
2.8 Nationellt och internationellt samarbete	43
Tilldragelser inom landet	43
Internationella kontakter	44
2.9 Serviceverksamhet	45
Kundbetjäning	45
Informationsförmedling	45
2.10 Kansliet och personalen	46
3 DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	47
3.1 Tilldragelser som berörde de mänskliga rättigheterna under verksamhetsåret	47
3.2 Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2011	49
Lagstiftningen om husrannsakan visade sig stå i strid med artikel 8	50
Kränkning av yttrandefriheten	50

Två ersättningsdomar	51
Domar gällande rättegångens oskäligen längd	51
Ärenden som avslutades genom en förlikning eller ensidig förklaring	51
Klagomål som lämnades utan prövning genom kammarbeslut	51
Ersättningsbeloppen	52
Nya kommunicerade klagomål	52
3.3 JO:s iakttagelser	53
3.3.1 De grundläggande och mänskliga rättigheterna inom laglighetskontrollen	53
3.3.2 Jämlikheten 6 §	53
Diskrimineringsförbudet	54
Barnens rätt till jämlikt bemötande	54
3.3.3 Rätten till liv, personlig frihet och integritet 7 §	55
Rätten till personlig integritet och trygghet	55
Förbudet mot behandling som kränker människovärdet	58
3.3.4 Den straffrättsliga legalitetsprincipen 8 §	58
3.3.5 Rörelsefriheten 9 §	59
3.3.6 Privatlivsskyddet 10 §	59
Hemfridsskyddet	59
Familjelivsskyddet	60
Skyddet för förtroliga meddelanden	60
Privatlivsskyddet och skyddet för personuppgifter	61
3.3.7 Religions- och samvetsfriheten 11 §	62
3.3.8 Yttrandefriheten och offentligheten 12 §	62
Yttrandefriheten	62
Offentligheten	63
3.3.9 Mötes- och föreningsfriheten 13 §	64
3.3.10 Rösträtten och rätten till inflytande 14 §	64
3.3.11 Egendomsskyddet 15 §	64
3.3.12 Kulturella rättigheter 16 §	65
3.3.13 Rätten till eget språk och egen kultur 17 §	65
3.3.14 Näringsfriheten och rätten till arbete 18 §	66
3.3.15 Rätten till social trygghet 19 §	66
Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg	66
Rätten till grundläggande försörjning	66
Rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster	67
Rätten till en bostad	68
3.3.16 Ansvaret för miljön 20 §	69
3.3.17 Rättsskyddet 21 §	69
Rådgivnings- och serviceskyldigheten	70

Rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel	71
Rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål	73
Behandlingens offentlighet	76
Hörandet av parterna	76
Skyldigheten att ge motiverade beslut	76
Skyldigheten att behandla ärendena korrekt	77
Övriga förutsättningar för god förvaltning	79
Straffprocessuella rättsskyddsgarantier	80
Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet	81
Tjänstemäns uppträdande	83
3.3.18 Respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna 22 §	83
3.3.19 Övriga iakttagelser som hänför sig till statsförfattningen	83
3.4 Brister och förbättringar i fråga om respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna	85
3.4.1 Utvecklingen har inte alltid varit tillräckligt god	85
Internationella avtal	85
Bemötandet av frihetsberövade personer	86
Domstolarna	87
Polisen och inrikesförvaltningen	87
Utsökning	87
Tullen	87
Hälso- och sjukvården och den sociala tryggheten	87
Utbildning	88
Språkfrågor	88
3.4.2 Exempel på en gynnsam utveckling	88
Domstolarna	89
Polisen	89
Fångvården	90
Utsökning	90
Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet	90
Tullen	91
Socialvården	91
Hälso- och sjukvården	91
Barnets rättigheter	92
Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa	92
Allmänna kommunärenden	93
Utbildningsärenden	93
Språkärenden	93
Beskattningen	94
3.4.3 JO:s framställningar om gottgörelse	94
Gottgörelse med stöd av artikel 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna	95

Skador orsakade av att myndigheter handlat i strid med den nationella lagen	96
Felaktigt fastställd avgift eller återbetalning	98
3.5 Det särskilda temat för år 2011: De språkliga rättigheterna och kravet på ett gott språkbruk	99
3.5.1 Inledning	99
3.5.2 De språkliga rättigheterna	99
Skyltar, broschyrer och annan information	99
Tolkning och översättning	100
Kundbetjäning	101
Behandling av olika ärenden	101
Utredning av klientens språk	102
Personalens språkkunskap	102
3.5.3 Kravet på gott språkbruk	102
4 HEMLIGA METODER FÖR INHÄMTANDE AV INFORMATION	104
4.1 Teletvångsmedel, bevisprovokation genom köp och andra hemliga metoder för inhämtande av information	104
4.2 Förnyandet av tvångsmedelslagen och polislagen	104
4.3 Teletvångsmedel	105
4.3.1 Laglighetskontrollen av teletvångsmedel	105
4.3.2 Teletvångsmedlens särdrag	106
4.3.3 Beslut om användning av tvångsmedel	106
4.3.4 Avgöranden om teletvångsmedel	107
Myndigheternas information till JO bör vara korrekt	107
Förordningen om tingsrätternas jourssystem bör ändras	108
Teleavlyssningsmaterial utplånades alltför tidigt	108
4.3.5 Inspektioner	109
4.3.6 Övervakningsuppgifter	109
Teleavlyssning enligt tvångsmedelslagen	110
Teleövervakning enligt tvångsmedelslagen	111
Fördelningen av teleavlyssning och teleövervakning mellan olika brottstyper	111
Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen	112
Teleövervakning enligt tullagen	112
Teknisk avlyssning och optisk övervakning	112
Avslag på ansökningar	112
Underrättelse om användning av tvångsmedel	112
Bedömning av teletvångsmedlens betydelse	113
Avlyssningsförbud och överskottsinformation	114
4.3.7 Utvärdering	114

4.4	Täckoperationer, bevisprovokation genom köp och förhindrande av att informationshämtning avslöjas	115
4.4.1	Övervakning	116
4.4.2	Uppgifter om övervakningen	116
4.4.3	Bedömning	117
4.4.4	Satsningar på intern övervakning behövs	121
4.5	Avslutningsvis	122
5	LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN ENLIGT SAKOMRÅDEN	123
5.1	Domstolarna och justitieförvaltningen	123
5.1.1	Lagstiftningsreformer	123
	Utlåtanden	124
5.1.2	Laglighetskontroll	125
5.1.3	Inspektioner	128
5.1.4	Avgöranden	128
	JO:s beslut om avvisningen av farmödrarna	128
	Ett fotograferingsförbud i HD:s väntrum var inte berättigat	131
	Behandlingstiden för domstolskontrollen av ett frihetsberövande var oskälig	132
	Stämningsansökan i ett brottmål blir offentlig vid förberedelsesammanträdet	134
	Domstolens säkerhetskontroll får inte äventyra privatlivsskyddet	136
	Vittnesskyddsåtgärder bör tryggas	138
	Ett beslut om förkastande av bevis ska nedtecknas	138
5.2	Åklagarväsendet	139
5.2.1	Verksamhetsmiljön	139
5.2.2	Laglighetskontroll	139
5.2.3	Inspektioner	140
	Arbetsbrottsärenden	141
	Ekonomisk brottslighet och grå ekonomi	142
5.2.4	Avgöranden	144
	Åklagarens osakliga språkbruk under ett telefonsamtal	144
	Ett åtal lades ned först fem år efter inledd förundersökning	144
	Åtalsprövningen i ett ekobrottsärende pågick över fyra år	145
	Beslagtaget material förstördes före rättegången	145
5.3	Polisen	146
5.3.1	Verksamhetsmiljön	146
	Polisorganisationen	146
	Allmänna utvecklingstrender	146

	Totalrevidering av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen	147
5.3.2	Laglighetskontroll	147
5.3.3	Inspektioner	149
5.3.4	Avgöranden	151
	Frihetsberövades förhållanden	151
	Husrannsakan och beslag	154
	Förfarandet vid förundersökning	158
	Övriga fall	159
5.4	Fångvården	163
5.4.1	Verksamhetsmiljön	163
5.4.2	Inspektioner	164
5.4.3	Framställningar och egna initiativ	164
	Överträdelser av permissionsvillkoren påverkade strafftiden	165
	Målen för verkställigheten av fängelsestraff utgör inte befogenhetsgrunder	166
	Ljud- och bildupptagning i fängelsevisningsrum	167
	Telefonsamtal mellan fångar	169
	En fångs rätt att använda telefon på sjukhuset	169
	Läsning av en fångs brev	170
	Livsmedelshygien i samband med måltider på fängelsernas boendeavdelningar	172
	Teknisk övervakning i fängelserna	172
	Fängelsernas anvisningar och praxis i fråga om besökargrupper	172
	Brottsförklaringsmyndighetens behöriga enhet i samband med ersättningsärenden	173
	Placeringen och bemötandet av fångar som är yngre än 18 år	174
5.4.4	Övriga avgöranden	176
	Anstaltsordningen och bemötandet av fångar	176
	Övervakning av korrespondens och samtal	178
	Kontakter	180
	Rättssäkerhet och god förvaltning	181
	Hälsö- och sjukvård	183
	Övriga fall	187
5.5	Utsökning och andra förfaranden vid betalningsoförmåga	192
5.5.1	Ändringar i lagstiftningen	192
5.5.2	Laglighetskontroll	193
	Indrivning av offentligrättsliga avgifter	194
	Utmätningsskyldigheten utredningsskyldighet	194
	Minderåriga som gäldenärer	194
	Hinder för utsökning	194
	Omsorgsfullt registreringsförfarande	195

Vräkningsförfarande	195
Betalningsplaner	195
5.5.3 Inspektioner	196
5.5.4 Avgöranden	196
En häradsutmätningsman åtalades för tjänstebrott	196
Meddelande om anhängighet saknades på grund av felaktig adress	198
En spärmarkeringskunds rätt till information	198
Utsökningen får inte äventyra gäldenärens rättigheter	199
Vedertagna utsökningsförfaranden kan vara problematiska	200
Statens indrivningskvitto samt noggrann registrering	200
Övervakning av konkurs som offentlig utredning	200
Återbäringsränta på en fordran som indrivits efter att den preskriberats	202
5.6 Militära ärenden och försvarsförvaltningen	204
5.6.1 Verksamhetsmiljön	204
5.6.2 Laglighetskontroll	206
5.6.3 Inspektioner	207
Inspektionsiakttagelser	208
5.6.4 Avgöranden	209
Försvarsmakten	209
Gränsbevakningsväsendet	211
5.7 Tullen	213
5.7.1 Verksamhetsmiljön	213
5.7.2 Laglighetskontroll	214
5.7.3 Inspektioner	215
5.7.4 Avgöranden	216
Felaktiga bilskattetabeller och beskattningsbeslut borde ha korrigerats	216
Tidsfristen för genmäle vid överklagande i bilbeskattningsärenden	217
Tullstyrelsens förfarande vid publicering av en platstjänstannons	218
5.8 Utlänningsärenden	219
5.8.1 Verksamhetsmiljön	219
5.8.2 Laglighetskontroll	220
5.8.3 Inspektioner	220
5.8.4 Avgöranden	220
Migri iakttog inte förvaltningsdomstolens avgörande	220
Migri borde ha avgjort ett familjeåterföreningsärende inom nio månader	221
Ersättning till sökanden för felaktigt debiterad visumavgift	222

5.9 Socialvård	223
5.9.1 Lagstiftningsprojekt och lagändringar	223
5.9.2 Laglighetskontroll	224
Utkomststöd	224
Begränsningsåtgärder inom vården av utvecklingsstörda	230
Handikappservice	231
Stöd för närståendevård	232
Hemservice	235
Äldreomsorg	236
God förvaltning	237
5.9.3 Inspektioner	239
Missbrukarvård	239
Vården av utvecklingsstörda	240
Äldreomsorg	240
5.9.4 Möten med medborgarorganisationer	240
5.10 Hälso- och sjukvård	241
5.10.1 Laglighetskontroll	241
5.10.2 Framställningar och egna initiativ	242
Bemötandet av en isolerad patient kränkte människovärdet	242
Brister vid anordnandet av medicinsk rehabilitering	243
Rätten till brådskande mun- och tandvård	243
Enhetliga grunder för neuropsykologisk rehabilitering för barn saknas	244
Årftliga blodkoaguleringsstörningar ska beaktas i samband med förlossningar	245
Behövlig läkemedelsvård ska tryggas	246
Svininfluensavaccinering av ett barn kräver tillstånd av båda föräldrarna	247
Ledarhundanvändares rättigheter	247
Den rättsliga ställningen för en person som genomgår en sinnesundersökning bör preciseras	248
Förmedling av information om utredande av dödsorsak	249
Det behövs tydligare anvisningar om språket i journalhandlingar	250
Förvaringen av patientjournaler förda av privatläkare som upphört med sin verksamhet bör snarast åtgärdas	251
5.10.3 Inspektioner	251
HUCS psykiatricenter	251
Moisio sjukhus	254
Patientskadenämnden	256
Patientförsäkringscentralen	256
5.10.4 Avgöranden	256
Tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster	256
Rätten till god vård	259
Rätten till information och självbestämmanderätten	260

Patientjournaler	261
Sekretessplikten och privatlivsskyddet	263
Kraven på god förvaltning	263
5.11 Barnets rättigheter	266
5.11.1 Verksamhetsmiljön	266
5.11.2 Laglighetsövervakning	267
5.11.3 Avgöranden	267
Barnskydd	267
Vårdnad om barn och umgängesrätt	269
Faderskap, adoption, underhåll av ett barn och underhållsbidrag	270
Dagvård	271
Grundläggande utbildning	271
Hälsovård, polis och åklagare	272
Dispositionsmedlen för ett barn i vård utom hemmet fick inte flyttas till barnets medel för eget hushåll	273
Inom adoptionsrådgivning ska lagen om klientens rättigheter och ställning inom socialvården tillämpas och vårdnadshavarnas rättigheter respekteras	274
5.11.4 Inspektioner, utlåtanden och övriga ärenden	275
5.12 Intressebevakning	277
5.12.1 Allmänt	277
5.12.2 Ändringar i lagstiftningen	277
5.12.3 Laglighetskontroll	278
5.12.4 Avgöranden	279
En intressebevakare försummade att samarbeta med sin huvudman	279
En intressebevakare försummade att utreda en död huvudmans anhöriga	280
Huvudmannens intresse tillgodosågs inte	280
Intressebevakarens skyldighet att göra flyttningsanmälan för huvudmannen	281
Övriga avgöranden	281
5.13 Socialförsäkring	283
5.13.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	283
5.13.2 Laglighetskontroll	283
5.13.3 Inspektioner	284
Försäkringsdomstolen	284
Finansinspektionen	285
FPA, Norra Finlands försäkringskrets, Uleåborgs försäkringsdistrikt och byrån i Uleåborg	285
FPA:s avdelning för pensioner och utkomstskydd (indrivningen av underhållsbidrag)	286

Besvärnämnden för studiestöd	287
5.13.4 Avgöranden	287
Långa behandlingstider	287
Brister i noggrannheten och rådgivningen samt i beslutens språkdräkt och motiveringar	288
5.14 Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa	291
5.14.1 Verksamhetsmiljön	291
5.14.2 Antalet klagomål och andelen åtgärdsavgöranden	292
5.14.3 Inspektioner	293
Regionförvaltningsverkens ansvarsområde för arbetarskyddet	293
Besvärnämnden för utkomstskyddsärenden	293
Uleåborgsregionens TE-byrå	294
5.14.4 Avgöranden	294
En arbetslös som insjuknat kan inte bli utan utkomst	294
Ett oskäligt dröjsmål vid behandlingen av ett besvärssärende	295
Utarbetandet av en sysselsättningsplan kan inte delegeras till en utomstående aktör	295
5.15 Allmänna kommunärenden	297
5.15.1 Kommunalförvaltningens grunder	297
5.15.2 Laglighetskontroll	298
5.15.3 Avgöranden	303
Tammerfors stads rekryteringsförbud stred mot jämlikhetskravet och diskrimineringsförbudet	303
Fullmäktiges beslut om rökförbud för personalen verkställdes lagstridigt	304
5.16 Utbildnings- och kultursektorn	306
5.16.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	306
5.16.2 Laglighetskontroll	307
5.16.3 Inspektioner	308
5.16.4 Avgöranden	308
Undervisningsväsendet kan ersätta en elevs försvunna skor	308
Att låta elever stå ute i kylan får inte användas som disciplinmetod	309
Ur elevförteckningarna framgick vilka elever som fick specialundervisning	309
En skola handlade osakligt vid efterhandshantering av hot mot skolan	309
Vem ansvarar för undervisningen för barn som placerats i ett privat familjehem?	310
Piercingförbud vid yrkesläroanstalter	311

En rektor tvingade elever att delta i en julgudstjänst	311
En svenskspråkig studentexamensuppgift var inexact	311
Framställning om förtydligande av forskargrupperns ansvar och rättigheter	312
5.17 Språkärenden	313
5.17.1 Allmänt	313
5.17.2 Laglighetskontroll	313
5.17.3 Avgöranden	314
Avgöranden om Ålands särställning i språkligt hänseende	314
Myndigheter bör uppträda under sitt officiella namn	316
Förordningen om förpackningspåskrifter strider mot grundlagen och språklagen	316
Information om biljettkontroll ska ges på båda nationalspråken	316
Universitet kan inte sluta använda sitt förvaltningspråk i platsannonser	317
Övriga avgöranden	317
5.18 Beskattning	319
5.18.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	319
5.18.2 Laglighetskontroll	319
5.18.3 Avgöranden	322
Behandlingen av ansökningar om återbäring av källskatt inom Skatteförvaltningen	322
Behandlingen av rättelseyrkanden fördröjdes vid en företagsskattebyrå	324
Behandlingen av ett besvärstillståndsärende fördröjdes vid HFD	325
5.19 Miljöärenden	327
5.19.1 Verksamhetsmiljö och lagstiftningsreformer	327
5.19.2 Laglighetskontroll	327
5.19.3 Möten med organisationer	328
5.19.4 Avgöranden	328
Tillståndets giltighet förlängdes över den tillåtna bestämda tiden	328
Minister Enestam blev inte vilseledd vid beredningen av förordningen om avloppsrening i glesbygden	329
Felaktig tolkning av hushållsbyggnad på gårdsbruk	330
Forststyrelsens tillståndsförfarande gällande snöskoteråkning i nationalpark	330
Bristfällig redogörelse och utlåtande i klagomålsärende	332
Kompetenskrav för planerare av ventilation och vatten- och avloppsanordningar i fastighet	332

5.20 Jord- och skogsbruk	334
5.20.1 Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	334
5.20.2 Laglighetskontroll	334
5.20.3 Inspektioner och möten med organisationer	336
5.20.4 Avgöranden	336
Nationellt verkställande av EU:s systemet med samlat gårdsstöd	336
Fiskeavtalet för Tana älv och myndighets befogenhet att ingå avtal	338
Fiskebegränsningar i syfte att skydda saimenvikaren	339
5.21 Kommunikationer	341
5.21.1 Verksamhetsmiljö och lagstiftningsreformer	341
Trafik	341
Kommunikation	342
5.21.2 Laglighetskontroll	342
5.21.3 Avgöranden	343
Busstrafikens tillgänglighet i Tammerfors	343
En kastrull är inte förbjudet handbagage	344
Förfarandet vid en säkerhetskontroll var inte förenligt med proportionalitetsprincipen	345
Dröjsmål med att besvara en begäran om handlingar	345
5.22 Kyrkliga ärenden	346
5.22.1 Laglighetsövervakningen av religionssamfunden	346
5.22.2 Förändringar i verksamhetsmiljön	347
5.22.3 Inspektioner	347
5.22.4 Avgöranden	348
Möjligheten att skriva in sig i kyrkan via webben	348
Kyrkan kan inte kräva att en it-expert ska vara medlem av kyrkan	348
5.23 Övriga ärenden	350
5.23.1 Avgöranden	350
VTT kränkte två av sina forskares yttrandefrihet	350
Myndigheter bör uppträda under sitt rätta namn	352
Utlåtande om organisering av statens skadeståndsverksamhet	353
Magistrater får inte regelmässigt avslå elektroniska anmälningar om utträde ur kyrkan	354
PRS:s avgiftsbelagda prestationer	355
Ålands landskapsregering tolkade landskapets förvaltningslag felaktigt	356

BILAGOR	358
Bilaga 1	358
Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)	358
Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)	360
Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224)	366
Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)	366
Bilaga 2	368
Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän	368
Bilaga 3	369
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	369
Utlåtanden	369
Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott	371
Övriga sakkunniguppdrag	371
Bilaga 4	372
Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet	372
Behandlade ärenden	372
De avgjorda ärendena myndighetsvis	373
Åtgärder föranledda av avgjorda ärenden	375
De inkomna klagomålen myndighetsvis	376
Bilaga 5	377
Inspektioner	377
Bilaga 6	380
Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli	380
Sakregister	382

Använda förkortningar

ANM	arbets- och näringsministeriet
BJO	biträdande justitieombudsman
CKP	centralkriminalpolisen
CPT	Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
EU	Europeiska unionen
Europa-domstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Evira	Livsmedelssäkerhetsverket
FM	finansministeriet
FPA	Folkpensionsanstalten
HD	högsta domstolen
HFD	högsta förvaltningsdomstolen
HNS	Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
HUCS	Helsingfors universitets centralsjukhus
IOI	International Ombudsman Institute
IM	inrikesministeriet
JK	justitiekansler
JM	justitieministeriet
JO	justitieombudsman
JSM	jord- och skogsbruksministeriet
KM	kommunikationsministeriet
Migri	Migrationsverket
MM	miljöministeriet
RP	regeringsproposition
RÅÄ	Riksåklagarämbete
SHM	social- och hälsovårdsministeriet
TE-byrå	arbetskrafts- och näringsbyrå
TE-central	arbetskrafts- och näringscentral
THL	Institutet för hälsa och välfärd
TraFi	Trafiksäkerhetsverket
UBS	Utbildningsstyrelsen
UKM	undervisnings- och kulturministeriet
UM	utrikesministeriet
Valvira	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården

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

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

Foton

Jussi Aalto s. 20, 25, 29 och 34

Vesa Lindqvist s. 43

Reima Laakso s. 150, 164, 176

Pasi Pölönen s. 174

Helena Rahko s. 215

Taru Koskiniemi s. 252, 254

Kaija Tuomisto s. 331

1 Justitieombudsmännen har ordet

PETRI JÄÄSKELÄINEN

MEDBORGARPERSPEKTIVET I JO:S ARBETE

Riksdagens grundlagsutskott har i sin behandling av justitieombudsmännens verksamhetsberättelser och ändringar av lagen om riksdagens justitieombudsman betonat medborgarskapsperspektivet och hur viktigt det är att utveckla JO:s verksamhet ur detta perspektiv. Detta önskemål har man försökt tillmötesgå på många sätt.

De ändringar i lagen om riksdagens justitieombudsman som trädde i kraft från början av juni år 2011 ger möjligheter att tillämpa ett smidigare förfarande vid utredningen av klagomål och att utveckla arbetsmetoderna. Enligt de nya bestämmelserna vidtar JO de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Jag har, bl.a. i inlägg i tidigare berättelser om JO:s verksamhet, försökt beskriva och konkretisera de mål och principer som styr undersökningen av klagomålen. Enligt dessa mål och principer är den första frågan vid prövningen av ett klagomål uttryckligen en fråga som dikteras av medborgarperspektivet, nämligen: Kan JO hjälpa?

Den hjälp som JO kan ge och den hjälp som klagandena väntar sig att få varierar i hög grad. Ibland har klagandena ingen klar uppfattning om JO:s befogenheter. Deras förväntningar kan då vara alltför stora. I motsats till vad klagandena ibland föreställer sig kan JO t.ex. inte ändra eller upphäva myndighetsbeslut eller förplikta en myndighet att göra något.



Vid JO:s kansli har man genom klassificering och uppföljning försökt se i vilka situationer och på vilket sätt JO kan vara till hjälp. Hjälpen kan vara konkret hjälp, rådgivning eller vägledning eller innebära att JO konstaterar att en myndighet har begått ett fel och kritiserar myndigheten för detta. Ändå finns det alltid situationer där JO inte kan hjälpa klaganden. Nedan försöker jag förklara vad detta beror på. Avslutningsvis behandlar jag också JO:s möjligheter att hjälpa klaganden genom att göra framställningar om gottgörelse eller förlikning och hur detta kan bidra till en förändring av myndigheternas verksamhetskultur.

KONKRET HJÄLP

I bästa fall kan JO hjälpa klaganden på ett konkret sätt. Detta är fallet t.ex. när JO genom att delge någon sin uppfattning, komma med en framställning eller vidta någon annan åtgärd kan medverka till att ett fel korrigeras eller avhjälpas eller att något som har försummats blir utfört. Vid JO:s kansli har man försökt finna smidiga sätt att hjälpa klagandena. Om hjälp kan ges, är det nämligen viktigt att den också kommer så snabbt som möjligt. Därför sker den preliminära utredningen av klagomål allt oftare per telefon eller e-post. Ofta kan redan en kontakt mellan JO:s kansli och den myndighet som nämns i klagomålet leda till önskat resultat för klaganden.

Jag tar ett enkelt exempel. JO får ofta klagomål om att en myndighet inte har fullgjort sin skyldighet att enligt god förvaltningssed besvara ett brev från en enskild person. I sådana fall har laglighetsövervakaren traditionellt i ett brev begärt utredning av myndigheten. På basis av denna utredning, ett eventuellt genmäle från klaganden och annan skriftlig information har JO sedan i sinom tid skriftligen tagit ställning till myndighetens förfarande. Processen har ibland tagit lång tid i anspråk och i värsta fall har klaganden under hela denna tid inte fått något svar på det brev som han sänt till myndigheten. Numera försöker JO i första hand se till att myndigheten besvarar brevet. Detta kan ofta uppnås med ett telefonsamtal som eventuellt gör det tunga och tidsödande skriftliga undersökningsförfarandet överflödigt.

Att JO finns till för att hjälpa klagandena kommer till uttryck också när JO inspekterar slutna inrättningar. Under besöken samtalar JO vanligtvis enskilt med personer som är intagna på inrättningen. Samtalen kan leda till att någon av dem lämnar ett klagomål eller att JO på eget initiativ behandlar ett ärende, men i många fall kan JO redan under inspektionen hjälpa någon av de intagna i en fråga som berör förhållandena eller bemötandet där.

RÅD GIVNING

Om omedelbar hjälp inte är möjlig, försöker JO hjälpa klaganden med råd och anvisningar. JO kan dock inte ge en klagande direkta råd om hur det lönar sig för honom eller henne att gå vidare med sitt ärende. JO måste alltid förhålla sig opartisk, men JO kan t.ex. ge anvisningar om rättsmedel som eventuellt fortfarande kan stå till klagandens förfogande. Råd och anvisningar ger JO också under sina inspektioner.

Eftersom JO inte kan ändra myndigheternas avgöranden, måste de som är missnöjda med dessa i första hand överklaga dem genom ordinarie rättsmedel. När det ännu finns möjlighet att söka ändring i ett avgörande får klaganden anvisningar med detta innehåll. På samma sätt kan klaganden också få information om extraordinära rättsmedel, såsom klagan till följd av domvilla eller återbrytande av dom och om vad som krävs för att dessa rättsmedel ska vara tillgängliga.

Om JO inte är behörig att behandla ärendet, informeras klaganden om eventuella andra behöriga myndigheter. Till exempel den som är missnöjd med en advokats tillvägagångssätt kan få rådet att vända sig till justitiekanslern eller Finlands advokattförbund och den som är missnöjd med en telefonoperatör kan få rådet att vända sig till Kommunikationsverket.

JO kan inte förklara innehållet i myndighetsbeslut och i synnerhet inte i domstolarnas beslut. Om myndighetens avgörande i sig förefaller vara korrekt, kan JO dock förklara bestämmelsernas innehåll och förarbeten samt rättspraxis för klaganden, som då lättare kan förstå varför hans eller hennes ärende har avgjorts på det sätt som har varit fallet. Genom att göra detta kan JO kanske återställa klagandens förtroende för myndigheternas verksamhet.

KRITIK

Många klaganden vet vilka befogenheter JO har och att han eller hon t.ex. inte kan ändra myndigheternas avgöranden. Utförlig information om JO:s uppgifter och befogenheter finns bl.a. på JO:s webbplats.

I praktiken är det inte sällsynt att klaganden vet att hans eller hennes ärende är sådant att JO inte kan erbjuda någon konkret hjälp, men klaganden vill ändå att JO konstaterar att en myndighet har begått ett fel och kritiserar myndigheten för detta. Redan det att JO inleder en utredning kan leda till att myndigheten medger sitt misstag och i bästa fall beklagar det. Ytterst kan JO:s avgörande där han eller hon kritiserar en myndighet uppfylla klagandens rättsskyddsförväntningar. JO:s kritik kan då uppfattas som ett sätt att hjälpa klaganden.

VARFÖR KAN JO INTE ALLTID HJÄLPA?

Ofta är situationen tyvärr sådan att JO inte kan hjälpa klaganden. Detta kan för det första bero på att det inte finns förutsättningar att pröva ärendet. De flesta situationer när detta är fallet nämns i de nya, under verksamhetsåret reviderade bestämmelserna i lagen om riksdagens justitieombudsman. Den vanligaste orsaken är att ärendet ännu inte är slutbehandlat hos en behörig myndighet eller att ändring ännu kan sökas genom ordinarie rättsmedel. Eftersom JO i allmänhet inte kan ingripa medan ett ärende ännu handläggs hos en myndighet och i synnerhet inte medan det ännu handläggs i en domstol, kan klagomål i sådana ärenden i allmänhet inte prövas av JO. Gäller klagomålet t.ex. fördröjd handläggning eller en misstanke om något annat felaktigt förfarande som ligger utom räckhåll för ordinarie rättsmedel, är situationen däremot en annan.

Bristfälligt individualiserade klagomål och klagomål i ärenden där JO saknar behörighet kan inte föranleda åtgärder från JO:s sida. I det förstnämnda fallet får klaganden anvisningar om hur han eller hon kan komplettera sitt klagomål och i allmänhet också en klagomålsblankett, som kan göra det lättare för honom eller henne att framställa ett preciserat klagomål.

I allmänhet behandlar JO inte klagomål i ärenden som är äldre än två år. Denna tidsgräns hindrar dock inte JO att ta upp ärendet om det exceptionellt är fråga om en situation där JO fortfarande kan hjälpa klaganden. Att ett klagomål har överförts till någon annan behörig myndighet för handläggning utesluter in-

te heller alla åtgärder från JO:s sida, om det visar sig finnas anledning till sådana ännu det efter att den andra myndigheten har tagit ställning till klagomålet.

Utöver ovan nämnda omständigheter är det en primär förutsättning för att ett klagomål ska kunna undersökas av JO att det finns anledning att misstänka ett lagstridigt förfarande i saken eller att det annars finns anledning att undersöka saken. En typisk sådan annan orsak är att de grundläggande fri- och rättigheterna eller mänskliga rättigheterna kräver att JO gör en framställning eller ger vägledning. Om ingetdera av dessa primära villkor uppfylls, kan JO inte hjälpa klaganden. JO kan inte ingripa t.ex. när en myndighet har avgjort ett ärende inom ramen för sin prövningsrätt och det inte heller med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna eller mänskliga rättigheterna finns behov av vägledning eller framställning från JO.

Ungefär vart femte klagomål leder till åtgärder av JO. Åtgärderna leder i sin tur nästan alltid till att en myndighet korrigerar sitt förfarande eller att ett rättsläge korrigeras. Alla beslut där JO beslutar om åtgärder innebär dock inte att just den person som har framfört klagomålet får hjälp, utan det är framtidens förvaltningsklienter som drar nytta av JO:s åtgärder.

Under verksamhetsåret har JO fått större prövningsrätt i sin undersökning av klagomål. Detta har dock inte inneburit att klagandena skulle ha gått miste om hjälp som JO annars kunde ha gett. Effekten har *de facto* varit den motsatta. Undersökningsresurserna kan nu användas för utredning av sådana ärenden där JO verkligen kan hjälpa klagandena på något sätt.

GOTTGÖRELSE OCH FÖRLIKNING

JO:s verksamhet har traditionellt varit laglighetsövervakning som utövats i efterskott. Redan de grundläggande fri- och rättigheternas och de mänskliga rättigheternas frammarsch kom dock att inrikta verksamheten mot att ge myndigheterna vägledning och trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I allt flera fall har JO, även när han eller hon inte har konstaterat någon lagstridighet i en myndighets verksamhet, uttalat sin uppfattning om hur myndigheten ge-

nom att gå till väga på ett annat sätt bättre kunde ha slagit vakt om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. På motsvarande sätt har JO också allt oftare gjort framställningar till myndigheter och lagberedare i syfte att trygga dessa rättigheter. Framställningarna har dock närmast skett i avsikt att påverka myndigheternas framtida verksamhet eller medverka till en ändring av lagstiftningen. Den person som blivit föremål för rättskränkningen och som på detta sätt har varit orsak till framställningen har JO däremot i allmänhet inte ansett sig kunna göra något för att hjälpa.

Just i detta avseende håller en förändring på att ske. Frågan om den kränkning som klaganden har lidit ännu kan korrigeras blir nu föremål för särskild prövning, och om detta inte är möjligt, gäller det att se om skadan eller lidandet på något sätt kan gottgöras. Grundlagsutskottet har ansett att en framställning från JO om förlikning eller gottgörelse av en kränkning är motiverad som ett sätt att medverka till att medborgare får sina rättigheter tillgodosedda, förlikning kan ske och onödiga rättsvister kan undvikas.

Exempel på fall där JO har gjort framställningar om gottgörelse ges i kapitel 3.4.3.

Gottgörelse är ett sätt att göra upp saken i godo. Vid JO:s kansli har man också försökt finna andra sätt att medverka till att myndigheten och klaganden kan uppnå en förlikningslösning. Detta kan ske helt enkelt genom att en föredragande vid kansliet snabbt tar kontakt med den myndighet som klagomålet gäller. Kontakten kan ibland leda till en omedelbar korrigering av situationen, t.ex. om det är fråga om att myndigheten har varit passiv eller försumlig eller gjort sig skyldig till ett uppenbart fel. För det andra kan det bli fråga om förlikningsåtgärder under handläggningen av klagomålet. Myndigheten kan t.ex. uppmanas att själv utreda om en uppgörelse i godo skulle kunna vara ett alternativ till en behandling av ärendet i ett klagomålsförfarande hos JO. För det tredje kan JO efter att ha utrett ärendet lägga fram ett direkt förlikningsförslag.

Det förefaller inte vara så vanligt att JO kommer med direkta förlikningsförslag, trots att det internationellt är typiskt att JO arbetar på detta sätt. En orsak till att det inte hos oss förefaller finnas så många fall som läm-

par sig att lösas genom förlikning kan bero på att den finska grundlagen garanterar var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter eller skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipsorgan och att denna rättighet i Finland har tillgodosetts i mycket hög grad. Vi har ett i detta avseende välutvecklat och på bl.a. förvaltningsdomstolar baserat rättsskyddssystem. Ett myndighetsavgörande kan i de flesta fall bli föremål för domstolsprövning, och såsom redan har sagts kan JO i allmänhet inte ingripa medan ett ärende ännu är anhängigt hos en domstol eller inleda förhandlingar som syftar till förlikning innan domstolen har avgjort ärendet. Jag har den uppfattningen att i de länder där JO arbetar mycket med förlikning är det inte möjligt att i lika stor utsträckning som hos oss få ärenden prövade i domstol. I dessa länder finns det därför så att säga en större beställning på förlikningsåtgärder från JO:s sida. I Finland har JO åtminstone tills vidare oftare föreslagit gottgörelse än kommit med direkta förlikningsförslag.

En gottgörelse behöver inte nödvändigtvis vara ett penningbelopp. I lindriga fall kan t.ex. en ursäkt vara nog. För många är det tillräckligt att myndigheten medger sitt misstag och beklagar det. När ekonomisk kompensation betalas kan beloppet ofta vara symboliskt. Enligt Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis dömer inte heller denna domstol i allmänhet ut högre belopp än några tusen euro som gottgörelse för rättskränkningar.

Möjligheten att få kompensation är viktig inte bara för att den som blivit föremål för en rättskränkning ska få gottgörelse, utan också för att den kan ha en förebyggande effekt och bidra till att avhjälpa brister. Å andra sidan har jag framhållit att gottgörelse inte får innebära att man genom att betala för rättskränkningar undviker att ta itu med orsakerna till dem. I första hand gäller det att förhindra rättskränkningar. Om detta inte lyckas, ska man rätta till det som har gått fel. Är inte heller detta möjligt, ska kränkningen i sista hand gottgöras. Möjligheten att gottgöra alla kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter ska vara en del av varje rättsstats system för dessa rättigheter. På denna punkt är vår nationella lagstiftning ännu bristfällig. Trots detta finns det en tillräcklig juridisk grund för JO att komma med framställningar om gottgörelse, som alltså inte är förpliktande för myndigheterna.

EN MYNDIGHETSKULTUR I FÖRÄNDRING

Ursäkter och gottgörelse har varit främmande företeelser i den finska myndighetskulturen. När JO har framställt gottgörelse har erfarenheterna dock varit positiva. Många myndigheter har redan förstått att ett medgivande av ett misstag, en ursäkt och vid behov en anspråkslös ekonomisk gottgörelse är riktiga och effektiva sätt att återställa en medborgares förtroende för myndighetens verksamhet.

JO arbetar för att myndighetskulturen ska förändras i ovan nämnd riktning. Jag tror att den redan har börjat göra det.

JUSSI PAJUOJA

FÖRSVARSMAKTEN I ETT BRYTNINGSSKEDE

För närvarande pågår en genomgripande reform av försvarsmakten. Detta innebär att man gör ett antal viktiga strategiska val: hur stora och vilken typ av militära styrkor krävs för att Finland ska bibehålla en trovärdig försvarsförmåga? Vilken typ av organisation och vilka garnisoner behövs för utbildningen av styrkorna?

De val som gäller dimensioneringen av försvaret och dess verksamhet faller inte i sig inom ramen för laglighetsövervakarens behörighet. Besluten fattas i första hand med försvarsrelaterade effektivitets- och ändamålsenlighetskriterier som utgångspunkt samt inom ramen för de ekonomiska resurserna.

Lagstiftningen ställer å andra sidan ett antal marginella villkor för reformen. I detta anförande behandlar jag frågeställningar och problem som har aktualiserats i samband med inspektioner inom försvarsmakten och i samband med klagomål. En del av frågorna och problemen har på ett eller annat sätt relevans också för den genomgripande reform som nu pågår, medan en del handlar om företeelser som måste ses över oberoende av reformen.

HUR ALLMÄN ÄR DEN ALLMÄNNA VÄRNPLIKTEN?

Alla som har gjort militärtjänst har en klar uppfattning om vad armén faktiskt står för: beväringstjänsten är sådan som man själv har upplevt den. Denna uppfattning kommer inte nödvändigtvis att förändras.

Dagens beslutsfattare hör till åldersklasser varav andelen män som fullgjorde beväringstjänst var 80–85 %. Också statistiskt sett var det således på deras tid synnerligen allmänt att man gjorde värnplikt. Under de senaste åren har situationen snabbt förändrats. Av åldersklassen födda 1993, som deltog i 2011 års uppbåd, kommer uppskattningsvis två tredjedelar att fullgöra beväringstjänst. En orsak till förändringen är framför



allt den skärpta hälsokontrollen. År 2005 befriades 5 % av dem som deltog i uppbåden från tjänstgöring under fredstid. Den siffran hade år 2011 stigit till 10 %. De som av medicinska skäl befrias från tjänstgöring under fredstid överförs till tjänstduglighetsklass C. En andel som också har ökat är de som får uppskov, dvs. överförs till tjänstduglighetsklass E. De flesta också av dem kommer inte att göra värnplikt senare.

Den skärpta hälsokontrollen beror på försvarsmaktens egna anvisningar som syftar till att förebygga och minska antalet fall där beväringstjänsten avbryts av hälsoskäl.

Antalet fall där beväringstjänsten avbryts av andra än hälsoskäl har dock hållit sig konstant. I dessa fall är det fråga om bl.a. civiltjänstgörare, Jehovas vittnen, ålänningar och personer med flera medborgarskap. Till den sistnämnda kategorin hör t.ex. finska medborgare som bott länge utomlands och har också något annat medborgarskap samt saknar faktisk anknytning till Finland, och vidare utländska medborgare som har fått finskt

medborgarskap och gjort värnplikt i sitt förra hemland. Sammanlagt 7 % av åldersklassen gör inte militärtjänst av andra skäl än hälsoskäl.

Den statistiska andel som gör militärtjänst har sålunda minskat. Trots att den allmänna värnplikten inte egentligen är ett statistiskt begrepp ger statistiken en uppfattning om den framtida trenden. Resultatet av 2011 års uppbåd visar att i vissa av vårt lands kommuner kommer den andel män som gör värnplikt att sjunka till ca hälften av åldersklassen, redan enligt de nuvarande kriterierna. Dessa kommuner ligger framför allt i östra och norra Finland. Samtidigt har den allmänna värnplikten blivit ett relativt begrepp.

BEVÄRINGSTJÄNSTENS LÄNGD

Det faktum att allt fler inte fullgör beväringstjänst har betydelse för inställningen till tjänstgöringens längd. Frågan om tjänstgöringens längd aktualiseras ofta under de förtroliga samtal som justitieombudsmannen för med beväringarna under sina inspektioner. Beväringarna är missnöjda med att de mot sin vilja beordras tjänstgöra längre än de själva hade önskat.

Riksdagens grundlagsutskott har flera gånger tagit ställning till frågan om beväringstjänstens längd. Det nuvarande systemet med tre olika långa tjänstgöringstider infördes år 1998. Tidigare var utbildningstiden 11 månader för officerare och underofficerare och åtta månader för manskap.

För närvarande är tjänstgöringstiden ett år för värnpliktiga som utbildas till officerare och underofficerare samt för de mest krävande specialuppgifterna. För dem som utbildas för manskapsuppgifter som kräver speciella färdigheter, t.ex. militärpolis och fordonsförare, är tjänstgöringstiden nio månader och för övriga manskapsuppgifter sex månader. Drygt 40 % av de värnpliktiga tjänstgör i 12 månader, knappt 20 % i nio månader och något över 40 % i sex månader.

Vid försvarsministeriet bereds för närvarande en reform som innebär att alla tjänstgöringstider från början av 2013 förkortas med två veckor. Tjänstgöringstiderna blir därefter elva och en halv, åtta och en halv samt fem och en halv månader.

Då grundlagsutskottet år 1997 behandlade frågan om beväringstjänstens längd tog det också ställning till frågan om differentiering av tjänstgöringen från jämlikhetssynpunkt. Utskottet godkände en motivering enligt vilken olika långa tjänstgöringstider behövs för att försvarsmaktens utbildningsrelaterade och funktionella mål ska kunna uppnås. Utskottet ansåg dock att de i regeringens proposition nämnda grunderna för differentiering av tjänstgöringstiderna borde ha framförts mera detaljerat och konkret än vad som var fallet.

Då värnpliktslagen reviderades år 2007 påpekade biträdande justitieombudsman Jukka Lindstedt det faktum att i regeringens proposition fortfarande inte innehöll några särskilt detaljerade och konkreta motiveringar för de olika långa tjänstgöringstiderna.

Trots att många beväringar uttryckligen vill bli antagna till officersutbildning kan beväringar beordras till lång militärtjänst också mot sin vilja. Detta väcker i praktiken många slags reaktioner. I vissa fall övergår vederbörande till civiltjänst eller ansöker om att tjänstgöringen ska avbrytas av hälsoskäl. De flesta finner sig motvilligt och tyst i situationen, vilket inverkar negativt på tjänstgöringsmotivationen. Eftersom försvarsmaktens utbildningsrelaterade och funktionella behov anförts som grund för den långa tjänstgöringstiden, främjar en dålig motivation naturligtvis inte dessa syften.

Det finns också skillnader mellan kontingenterna. De som rycker in i januari är mindre positivt inställda till en lång tjänstgöringstid än de som rycker in i juli. I motsvarande mån är andelen beväringar som mot sin vilja beordras till lång tjänstgöring större i januarikontingenten. En orsak till skillnaden mellan kontingenterna är att många av dem som planerar att inleda studier på hösten söker sig till julikontingenten.

Försvarsmakten har försökt lösa problemet med de olika långa tjänstgöringstiderna. Som ett exempel på en bra praxis kan nämnas att beväringar som är villiga att göra längre militärtjänst har flyttats till något annat truppförband, som inte själv har tillräckligt många beväringar som vill göra längre militärtjänst.

Det grundläggande problemet, dvs. att åstadkomma balans mellan utbud och efterfrågan, kan emellertid inte på ett helt tillfredsställande sätt lösas med dessa åtgärder.

SKRÄDDARSYDD VÄRNPLIKT

Beväringstjänstens längd är således kraftigt differentierad, liksom också tjänstgöringens innehåll.

Värnpliktsarbetsgruppen under Risto Siilasmaas ledning har i sin rapport granskat bl.a. frågan om hur civilt kunnande effektivare kan utnyttjas under militärtjänstgöringen. För närvarande utnyttjas närmast läkares, farmaceuters och prästers specialkunnande under militärtjänstgöringen. Enligt rapporten kunde utöver dessa kompetenser utnyttjas också t.ex. IT-sakkunnigas, kemisters och ekonomers specialkunnande. Tanken är att direkt utforma deras beväringutbildning för specialuppgifter under undantagsförhållanden.

Det finns knappast några principiella hinder för en sådan specialisering, som skulle innebära en större diversifiering av beväringutbildningen än för närvarande. *De facto* förekommer det redan nu en avsevärd diversifiering när det gäller innehållet i utbildningen för specialuppgifter inom armén, marinen och flygvapnet.

En fråga som ständigt dyker upp under de diskussioner med beväringar som förs i samband med inspektionerna är att mediernas uppgifter om att det ordnas skräddarsydd militärtjänst för framförallt professionella idrottare väcker en känsla av orättvisa. Det är en allmän uppfattning att tjänstgöringen både tidsmässigt och innehållsmässigt utformas på toppidrottens villkor. Under samtalen har det förekommit att beväringar som t.ex. är privatföretagare eller lantbruksföretagare har uttryckt sin besvikelse över att mot sin vilja ha blivit beordrade till långt tjänstgöring. Under den långa tjänstgöringstiden hade de getts inte möjligheter att sköta företagsrelaterade ärenden, trots att personalen låtit förstå att man hade en flexibel inställning.

Från jämlikhetssynpunkt står det nuvarande värnpliktsystemet således inför tre stora utmaningar. För det första kommer allt färre att göra värnplikt. För det andra är skillnaderna mellan tjänstgöringstiderna större än tidigare. För det tredje finns det mycket som talar för en större diversifiering av utbildningens innehåll. Dessutom undrar man hur beväringarnas motivation ska kunna upprätthållas under hela tjänstgöringstiden. Jag ska återkomma till dessa frågor i slutet av mitt anförande.

CENTRALISERING OCH INDRAGNING AV GARNISONER

Försvarsrelaterade synpunkter på effektivitet och ändamålsenlighet bestämmer i vilken utsträckning det är motiverat att centralisera och dra in garnisoner. De planerade reformerna gäller emellertid också omständigheter som är av betydelse för laglighetskontrollen.

Från beväringarnas synpunkt innebär ett glesare nät av garnisoner längre resor och avstånd. Denna fråga aktualiseras framför allt när det gäller Kajanalands Brigad i Kajana. För veckoslutens permissionstransporter behövs tiotals abonnerade bussar utöver beväringarnas egna bilar. Från beväringarnas synpunkt är de längre hemresorna till följd av centraliseringen av garnisonerna såväl en kostnads- och trafiksäkerhetsfråga som en fråga om tidsanvändning.

Centraliseringen av garnisonerna ställer också funktionella krav på försvarsmakten. Garnisonerna har länge haft brist på läkare. En bidragande orsak till att alla läkartjänster tidigare inte kunnat tillsättas har varit de många små garnisonerna. För närvarande arbetar inom försvarsmakten ca 70 läkare, som dock är ojämnt fördelade mellan garnisonerna. Som exempel kan nämnas att endast en av fyra läkartjänster i Kajana är tillsatt och att båda läkartjänsterna vid Sodankylä garnison är vakanta.

Då beväringutbildningen nu centraliseras är det skäl att organisera också utbildningsenheternas hälso- och sjukvård på ett fungerande sätt. Ett problem är att garnisonerna ofta ligger långt från större orter. Det är svårt att locka läkare både till hälsocentralerna och till garnisonerna på småorter. Att anlita s.k. stafettläkare är inte någon bra lösning och deras militärmedicinska sakkunskap har också ifrågasatts.

Det är uppenbart att garnisonernas läkarbrist är ett problem som inte kan lösas utan extra ekonomiska satsningar. Beväringarnas grundläggande rätt till professionell hälso- och sjukvård är en fråga av högsta prioritet. Situationen är otillfredsställande och kräver ytterligare ekonomiska resurser som vid behov måste tas från försvarsmaktens övriga driftsutgifter.

SKJUTBANOR OCH MILJÖTILLSTÅND

Trots att miljötillstånd för skjutbanor är ärenden som i första hand hör till miljömyndigheterna och domstolarna, har också justitieombudsmannen fått en del klagomål som gäller miljöärenden.

Utgångspunkten är den att det krävs miljötillstånd för utomhus skjutbanor. Försvarsmakten har för närvarande ca 50 skjutbaneområden. Vid prövningen av miljötillstånd är det framför allt fråga om att skydda mark och grundvatten samt om buller och bullerbekämpning. Bullerfrågor aktualiseras i synnerhet när det är fråga om stadsgarnisoner. En rättegång pågår om miljötillstånd för t.ex. Sandhamns garnison och i Riihimäki har man varit tvungen att begränsa skjutningarna. Rättegångar pågår bl.a. om skjutning med tunga vapen på skjutområdena i Pohjankangas och Vuosanka.

Reformen av försvaret är i nuläget förenad med vissa risker. Det kan uppkomma problem t.ex. på grund av att förutsättningarna för och beviljande av miljötillstånd i sista hand kan vara avgörande för var försvaret har sina skjutbane- och övningsområden. Detta kan i sin tur påverka garnisonernas verksamhetsmöjligheter och placering och stå i konflikt med försvarets målsättningar. Å andra sidan måste försvaret själv beakta också miljöaspekter i sin verksamhet.

I samband med inspektionerna av staberna för armén och flygvapnet samt Huvudstaben år 2011 kunde jag konstatera att det från försvarsmaktens synpunkt är skäl att på eget initiativ ansöka om de tillstånd som krävs och att bygga anordningar som stämmer överens med kraven. Redan miljöskyddskostnaderna för skjutbanor kommer att uppgå till ca 25 miljoner euro, om en del av skjutbanorna samtidigt läggs ned.

BEVÄRINGSUTBILDNINGENS UTMANINGAR

Beväringstjänsten kan i bästa fall vara motiverande och inspirerande, en tjänstgöring som samtidigt uppfyller försvarets behov och utvecklar beväringarnas

färdigheter samt dessutom främjar deras möjligheter att klara sig i samhället. De som inleder beväringstjänsten har fått en internationellt sett synnerligen högklassig grundskole-, gymnasie- och institutsutbildning. En del av beväringarna har redan avlagt universitets- eller yrkeshögskoleexamen. I fråga om beväringstjänsten innebär detta framför allt att de värnpliktiga ställer höga förväntningar på försvarsmaktens utbildning.

En jämförelse med det allmänna utbildningssystemet visar att antalet militära utbildare är litet i förhållande till antalet beväringar. Exempelvis ett baskompani består av sammanlagt 150–200 personer. Av dessa har kompanichefen och vicechefen avlagt högskoleexamen. Kompaniets fältväbel svarar för den administrativa sidan. Grundutbildningen sköts av 10–12 underofficerare. Dessutom har kompaniet 20–30 beväringsschefer.

När dessa siffror jämförs med motsvarande siffror för t.ex. grundskolan, yrkesutbildningen eller gymnasiet kan det konstateras att i försvarsmaktens grundenheter är antalet utbildare som avlagt högskoleexamen relativt litet i förhållande till antalet beväringar. Jämfört med det allmänna utbildningssystemet har de militära utbildarna också relativt kort arbets- och utbildningserfarenhet. Kompanichefen och vicechefen är vanligen i åldern 25–30 år. Underofficersutbildarna är högst i den åldern.

Försvarsmakten skiljer sig sålunda från beväringarnas tidigare inlärningsmiljöer. Det allmänna utbildningssystemet kännetecknas av att undervisningspersonalen har högskoleutbildning och lång arbetserfarenhet och av det också i övrigt stora antalet högutbildade jämfört med dem som utbildas.

Det är sist och slutligen fråga om att utbildningen i Finland är av hög kvalitet och konkurrenssatt. Av denna anledning räcker det inte att försvarsandan är god och attityderna till försvarsmakten positiva. Utbildningen bör i kvalitativt hänseende motsvara de unga värnpliktigas förväntningar. Det är fråga om förväntningar som det allmänna utbildningssystemet på goda grunder har väckt hos dem.

MAIJA SAKSLIN

BEAKTANDE AV DE GRUND- LÄGGANDE RÄTTIGHETERNA INOM EU BLIR EFFEKTIVARE

GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER INOM EU

De grundläggande rättigheter som säkerställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna förpliktar unionen och dess medlemsländer när de agerar inom tillämpningsområdet för EU-fördragen. Utöver rättighetsstadgan baserar sig de grundläggande rättigheterna i unionen även på de allmänna rättsprinciper som utvecklats av unionens domstol, medlemsstaternas författningstraditioner och de konventioner om mänskliga rättigheter, som unionen eller medlemsstaterna anslutit sig till. De grundläggande rättigheterna har fått en i många hänseenden starkare betydelse inom unionens verksamhet särskilt efter att stadgan om de grundläggande rättigheterna blev juridiskt bindande. Samarbetet mellan de nationella ombudsmännen och unionens organ och ämbetsverk i syfte att förverkliga de grundläggande rättigheterna har också blivit intensivare. Uppgiften att utöva tillsyn över att rättighetsstadgan efterlevs hör till de nationella ombudsmännen då en tjänsteman, myndighet eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag tillämpar unionslagstiftningen.

Stadgan om de grundläggande rättigheterna har blivit ett viktigt instrument i främjandet av individens rättigheter.

EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter inledde sin verksamhet i mars 2007 och har nu arbetat i fem år. Inrättandet av Europeiska unionens by-



rå för grundläggande rättigheter var en del av den allmänna strävan efter att institutionalisera de grundläggande rättigheter och integrera dem i EU-rätten och unionens politik. Byrån främjar respekterandet av grundläggande rättigheter överallt inom EU. Syftet med byrån är att ge råd och experthjälp till berörda institutioner och byråer inom unionen och dess medlemsstater och hjälpa dem att till fullo respektera de grundläggande rättigheterna. Jag är medlem i styrelsen, direktionen och budgetkommittén.

Byråns uppgift är insamling och analys av information och data, rådgivning och utlåtanden som grundar sig på forskning samt information om de grundläggande rättigheterna. Den publicerar olika rapporter, handböcker, utbildningsmaterial, nyhetsbrev och pressmeddelanden. Byrån ger ut mångsidigt material på webben. Här kan nämnas *S`Cool Agenda* för barn, databasen över rättspraxis som är främst avsedd för beslutsfattare och sakkunniga och *Charterpedia* som innehåller information om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Byrån publicerar en årlig rapport om utvecklingen av de grundläggande rättigheterna i EU-medlemsländerna.

Byrån kan inte granska enskilda klagomål och är inte behörig att behandla lagenligheten i unionens akter. Den har inte heller behörighet att ta ställning till medlemsstaternas uppfyllande av sina skyldigheter enligt stadgan av de grundläggande rättigheterna. Kommissionen har ansvaret för övervakningen av EU-rätts tillämpning och om problemen kvarstår har EU-domstolen kompetens.

Byrån leds av en styrelse som fastställer prioriteringarna för byråns arbete, övervakar arbetet och beslutar om budgeten och administrationen. Till byråns styrelse hör en oberoende medlem som utses av varje medlemsstat. Mandatperioden är fem år och kan inte förlängas. Till styrelsen hör vidare en oberoende medlem som utses av Europeiska unionens råd samt två representanter för kommissionen. Styrelsen bistås av en direktion som förbereder ärenden för styrelsen och stöder och ger råd till direktören för byrån.

För att garantera kvaliteten på forskningsarbetet har byrån en vetenskaplig kommitté som utses av styrelsen. Kommittén består av elva högt kvalificerade experter inom området grundläggande rättigheter. Byrån leds av en direktör som utses för fem år.

Byrån samarbetar intensivt med Europarådet och samordnar sin verksamhet för att undvika dubbelarbete och för att säkerställa mervärde.

En viktig del av byråns arbete sker i samarbete med icke statliga organisationer, med det civila samhället och nationella organisationer som behandlar mänskliga rättigheter. Varje medlemsstat utser en nationell kontaktperson som har regelbundna möten och kontinuerlig kontakt med byrån.

Temaområdena för byråns verksamhet fastställs genom ett femårigt ramprogram, som rådet antar på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet. Kommissionen hör byråns styrelse när den förbereder förslaget. Byrån kan genomföra sina uppgifter bara inom de fastställda temaområdena. Europaparlamentet, rådet eller kommissionen kan dock önska att byrån behandlar frågor utanför dem. Syftet

med ramprogrammet är att försäkra sig om att byråns verksamhet kompletterar unionens övriga verksamhet och beaktar Europaparlamentets och rådets riktlinjer inom området för grundläggande rättigheter.

Det nuvarande ramprogrammet löper ut 2012. I det fastställs följande teman: rasism, främlingsfientlighet och därmed sammanhängande intolerans, diskriminering på olika grunder, ersättning åt offer, barnets rättigheter, inbegripet skydd av barn, asylfrågor, invandring och integrering av invandrare, viseringsfrågor och gränskontroller, unionsmedborgarnas deltagande i unionens demokratiska process, informationsområdet, särskilt respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter samt tillgång till effektivt och oberoende rättsskydd.

Byrån för grundläggande rättigheter har på en kort tid blivit en betydande aktör inom området för grundläggande rättigheter i EU. I Finland är dock såväl EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna som byrån för grundläggande rättigheter fortfarande relativt okända. En orsak till detta är sannolikt att byrån använder ett begränsat antal språk och bara ett fåtal publikationer finns tillgängliga på finska och svenska för att inte nämna samiska eller romani. Det är nödvändigt att finna nationella sätt och parter med hjälp av vilka publikationerna kan fås även på de inhemska språken. Den nationella Människorättsinstitutionen som inrättats i samband med justitieombudsmannens kansli skapar goda förutsättningar för tätare samarbete med byrån för grundläggande rättigheter. Det är önskvärt att också de finländska medborgarorganisationerna deltar i större skala i byråns verksamhet.

GENOMFÖRANDET AV STADGAN OM DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA HAR BLIVIT EFFEKTIVARE

Under berättelseåret har synbarheten av de grundläggande rättigheterna i EU:s verksamhet stärkts avsevärt. Ändringen har synats på olika sätt. Det kan konstateras att unionens karaktär har förändrat sig från ekonomiskt samarbete mera till samarbete som grundar sig på medborgarnas rättigheter.

När Lissabonfördraget trädde i kraft och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blev rättsligt bindande i december 2009 antog kommissionen en strategi för tillämpningen av stadgan. I maj 2011 antog kommissionen riktlinjer för beaktande av grundläggande rättigheter i konsekvensbedömningar av ny lagstiftning. Enligt riktlinjerna utvärderar kommissionen inverkan av förslagen på de grundläggande rättigheterna innan den föreslår ny lagstiftning. För detta ändamål har den även utfört omstruktureringar. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna förpliktar medlemsländerna också i tillämpningen av EU-lagstiftningen. Av denna anledning försöker kommissionen försäkra sig om att stadgan iaktas när medlemsländerna verkställer och tillämpar EU-lagstiftningen.

Rådet uttalade i slutsatser i februari 2011 att dess eget arbete är viktigt för den effektiva tillämpningen av stadgan. Rådet åtog sig att utreda hur de substantiella ändringsförslagen i kommissionens initiativ påverkar de grundläggande rättigheterna. Därtill utarbetade rådet riktlinjer som definierar metoder för att kontrollera efterlevnaden av stadgan avseende grundläggande rättigheter. Rådet åtog sig att se till att medlemsstater som föreslår ändringar i kommissionens lagstiftningsförslag eller som lägger fram egna förslag, ska göra konsekvensbedömningar av hur de grundläggande rättigheterna påverkas. I maj beskrev rådet vilka åtgärder som det kommer att vidta för att genomföra tillämpningen av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Europeiska unionens domstol hänvisar allt oftare till stadgan. Antalet sådana domar uppgick 2010 till 27 och 2011 till 42. När nationella domstolar ställde frågor för förhandsavgörande förekom hänvisningar till stadgan 18 gånger 2010 och 27 gånger 2011. Av flera viktiga domar skall domen som gäller jämställdhet nämnas här. Domstolen ogiltigförklarade EU:s lagstiftning som tillät att försäkringsbolagen kan fastställa olika premier och förmåner för män och kvinnor. Detta beslut kan ha betydelsefulla konsekvenser också i Finland. Andra domstolsbeslut som gällde de grundläggande rättigheterna handlade till exempel om inhuman eller förnedrande behandling i prövningen av asylansökan, skyddet av personuppgifter, mänskliga värdighet och åldersdiskriminering.

EU-domstolen har blivit domstolen för mänskliga rättigheter. Genom domstolens verksamhet lyfts betydelsen av de grundläggande rättigheter fram, rättigheternas innehåll preciseras och tillämpningen harmoniseras.

VART KAN INDIVIDEN VÄNDA SIG OM DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA HAR KRÄNKTS?

En eurobarometerundersökning visar, att två tredjedelar av respondenterna ville veta mera om sina grundläggande rättigheter och om vart de kan vända sig om deras rättigheter har kränkts. Om de grundläggande rättigheterna kränktes uppgav medborgarna att de vänder sig till en nationell domstol eller den nationella ombudsmannen eller ett av EU-organen. Undersökningen visade att få kände till vad stadgan faktiskt innehåller eller när den är tillämplig. Under 2011 avsåg 55 procent av allmänhetens skrivelser till kommissionen frågor där EU inte är behörig.

För att hjälpa allmänheten har kommissionen i samarbete med medlemsstaterna lagt ut nya webbsidor på EU:s e-juridikportal. Den ger information om vart privatpersoner kan vända sig om deras grundläggande rättigheter har kränkts. Portalen innehåller information till exempel om de nationella ombudsmännen och nationella organ som arbetar med mänskliga rättigheter. För att effektivisera tillämpningen och skyddet av barns rättigheter har kommissionen inrättat en barnhörna, *kids-corner* på internet som informerar barnen om deras rättigheter med barnvänliga texter, spel och frågetävlingar.

Syftet är att hjälpa allmänheten med hjälp av bättre samarbete både inom EU och med medlemsstaternas olika institutioner. I oktober 2011 anordnade kommissionen för olika ombudsmän ett seminarium som dryftade hur de i praktiken hanterar klagomål som avser grundläggande rättigheter och möjligheten att hänvisa klagomål från kommissionen till nationella ombudsmän. Detta samarbete kommer att fortsätta. Frågan om möjligheten att hänvisa klagomål från nationella ombudsmän till kommissionen förblir obesvarad. Den nationella övervakningen av tillämpningen av

stadgan om de grundläggande rättigheterna kan i praktiken bli problematisk i sådana fall där tolkningen av EU-rätten inte är klar och obestridlig, eftersom de nationella ombudsmännen inte kan be om ett förhandsavgörande av EU-domstolen.

Den Europeiska ombudsmannen har utarbetat en interaktiv webbguide som hjälper individen att avgöra till vilken instans klagomål gällande administrativa missförhållanden skall riktas. Webbguiden publicerades på alla unionens officiella språk. Metoden har visat sig fungera effektivt. Den Europeiska ombudsmannen har redan tidigare kommit överens om att hänvisa klagomål till några nationella ombudsmän. Det har även framställts önskemål om att ombudsmän och andra nationella aktörer ska utarbeta guider som hjälper allmänheten att hitta rätt instans som kan behandla deras ärende och som hjälper att förstå när stadgan ska tillämpas och vilka ärenden den omfattar. Detta kunde ske i samarbete med EU:s byrå för grundläggande rättigheter.

Kommissionens syfte är att så snabbt som möjligt åtgärda överträdelse av EU-rätten även om konsekvenserna för en enskild individ inte nödvändigtvis kan avhjälpas omedelbart. De nationella domstolarna och ombudsmännen ansvarar för att den enskilda medborgaren ska få ersättning. Ett effektivt sätt att förebygga och åtgärda överträdelse är att upplysa medborgarna om EU-domstolens praxis när det gäller skadestånd för brott mot EU-rätten. Kommissionen har bett att ombudsmännen ska upplysa allmänheten om rätten till skadestånd.

UNIONENS ANSLUTNING TILL EUROPEISKA KONVENTIONEN OM DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Enligt EU-fördraget ska Unionen ansluta sig till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Anslutningen ska förverkligas så att den inte inverkar på unionens befogenhet eller organens behörighet enligt fördraget. Denna organisering enligt Lissabonfördraget är både ett uppdrag och ett befullmäktigande för anslutning till konventionen om de mänskliga rättigheterna. EU-fördraget innehöll inte tidigare bestämmelser om behörighet med stöd av vilka unionen skulle ha kunnat godta bestämmelser om de mänskliga rättigheterna eller ansluta sig till en internationell konvention om de mänskliga rättigheterna.

I Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna har också gjorts en ändring som gör det möjligt för unionen att ansluta sig till konventionen. Tidigare har det endast varit möjligt för stater att vara parter i konventionen. Det finns många frågor kring unionens anslutning till konventionen om de mänskliga rättigheterna. Den viktigaste av dessa kanske är hur förhållandet mellan Europeiska människorättsdomstolen och EU-domstolen ska fastställas. Utkastet till anslutningsavtalet blev färdigt 2011, men förhandlingarna om anslutningen pågår ännu. Unionens anslutning är mer än en symbolisk gest eftersom unionens handlingar nu kan utvärderas av en utomstående part. Det är sannolikt att när unionen förbinder sig vid konventionen om de mänskliga rättigheterna kommer detta att påskynda ett stort antal projekt som inletts i syfte att verkställa EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

2 JO-institutionen år 2011

År 2011 var den finländska JO-institutionens nittio-andra verksamhetsår. JO inledde sin verksamhet vid Finlands riksdag 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. JO-institutionen härstammar från Sverige, där tjänsten som riksdagens justitieombudsman inrättades år 1809.

Internationella ombudsmannainstitutet (International Ombudsman Institute, IOI) har för närvarande ca 160 medlemmar. En del av dem är dock verksamma på regional eller lokal nivå. T.ex. i Tyskland och Italien finns inga parlamentariska ombudsmän. År 1995 inrättade Europeiska unionen en europeisk ombudsmannainstitution.

2.1 UPPGIFTER OCH ARBETSFÖRDELNING

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

De högsta laglighetsövervakarna, dvs. justitieombudsmannen (JO) och justitiekanslern (JK), har nästan samma behörighet. Det enda undantaget utgörs av tillsynen över advokater, som endast hör till JK:s behörig-

het. Det är 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 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.

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 som sköter offentliga uppdrag är skyldiga att ge JO all den information som behövs för laglighetskontrollen. Syftet med laglighetskontrollen är bl.a. att säkerställa att rättsskyddet och de interna kontrollmekanismerna inom olika förvaltningssektorer fungerar klanderfritt.

JO ger årligen en berättelse till riksdagen där han eller hon på basis av sina iakttagelser även bedömer läget inom rättsskipningen och redogör för brister som observerats i lagstiftningen.

I grundlagen och i lagen om riksdagens justitieombudsman finns bestämmelser om hur JO utses samt om JO:s behörighet och uppgifter. Dessa bestämmelser finns i bilaga 1 till berättelsen.

Riksdagen utser vid sidan av justitieombudsmannen också två biträdande justitieombudsmän. Var och en av dessa utses för en mandatperiod på fyra år. Justitieombudsmannen fattar beslut om deras inbördes arbetsfördelning. De biträdande justitieombudsmännen avgör sina ärenden självständigt och med samma befogenheter som justitieombudsmannen.

Under verksamhetsåret behandlade JO Jääskeläinen ärenden av principiell betydelse samt ärenden som gällde statsrådet och de andra högsta statsorganen. Därutöver behandlade han bl.a. ärenden som gällde domstolarna och justitieförvaltningen, fångvården, hälso- och sjukvården samt språkliga rättigheter. BJO Pajuoja behandlade bl.a. ärenden som gällde polisen, åklagarväsendet och försvarsmakten, utbildning, vetenskap och kultur samt arbetskrafts- och arbetslöshetsskyddet. BJO Sakslin behandlade t.ex. ärenden som gällde socialvården, barnets rättigheter, region- och lokalförvaltningen, miljöförvaltning, utskökning samt utlänningars ställning. En redogörelse för den detaljerade arbetsfördelningen finns i bilaga 2.

I samband med revideringen av lagen om riksdagens justitieombudsman ändrades bestämmelserna om ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen. Denna ändring innebär att justitieombudsmannen kan kalla ställföreträdaren att sköta en av de biträdande justitieombudsmännens uppgifter på basis av det faktiska behovet, oavsett hur länge denne är förhindrad att sköta sina uppgifter. Justitieombudsmannen utsåg 14.12.2011 referendarierådet Pasi Pölönen till ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen, efter att ha tagit del av grundlagsutskottets ståndpunkt till utnämningen.



Ledningen för JO:s kansli bestod i början av 2012 av (från vänster) kanslichef Päivi Romanov, BJO Maija Sakslin, BJO Jussi Pajuoja och JO Petri Jääskeläinen. Till direktör för Människorättscentret som inrättats i anslutning till kansliet valdes i december vicehäradshövding Sirpa Rautio (till höger).

VÄRDERINGAR OCH MÅLSÄTTNINGARNA FÖR JO:S LAGLIGHETSKONTROLL

Värderingar

Rättvisa, människonärhet och ansvarsfullhet är de centrala värderingarna vid JO:s kansli. Dessa värderingar innebär att man vid kansliet frimodigt och självständigt verkar för att främja rättvisan. Kansliets sätt att verka präglas av människonärhet och öppenhet. Verksamheten ska i alla avseenden skötas ansvarsfullt, resultatrikt och högklassigt.

Målsättningar

Målet med JO:s verksamhet är att alla de uppgifter som ålagts JO i lag ska skötas så väl som möjligt. Detta kräver att verksamheten sköts effektivt, med kännedom om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna, i rätt tid, omsorgsfullt och med beaktande av kundens synvinkel. Dessutom krävs det att verksamheten kontinuerligt utvecklas på basis av en kritisk utvärdering av den egna verksamheten samt i enlighet med de förändringar som sker i verksamhetsbetingelserna.

Uppgifter. JO:s kärnuppgift är att övervaka och främja lagligheten och tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta sker genom att JO behandlar klagomål och undersöker ärenden på eget initiativ. Till JO:s särskilda uppgifter hör att utöva tillsyn över förhållandena för och bemötandet av bevärings- och personer som är intagna i slutna inrättningar. Till JO:s särskilda uppgifter hör också att inspektera olika ämbetsverk och inrättningar, övervaka bruket av teletvångsmedel och andra metoder för hemlig informationsansaffning samt handlägga ärenden som berör minister- och domaransvaret.

Tyngdpunkter. Tyngdpunkterna inom verksamheten bestäms i huvudsak utgående från antalet ärenden och ärendenas art. Inriktningen av den verksamhet som JO utövar på eget initiativ i anslutning till övervakningen av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna fastställs utgående från justitieombudsmännens och de biträdande justitieombudsmännens visioner. Detsamma gäller tyngdpunkterna inom denna verksamhet samt tyngdpunkterna för JO:s särskilda uppgifter och det internationella samarbetet. Vid inriktningen av resurserna beaktas särskilt verksamhetens genomslagskraft, rättsskyddet och kraven på god förvaltning. Dessutom tas särskild hänsyn till utsatta grupper i samhället.

Verksamhetsprinciper. I all verksamhet eftersträvas högklassighet, objektivitet, öppenhet, flexibilitet, snabbhet och god kundservice.

Verksamhetsprinciper för klagomålsärenden. När det gäller klagomålsärenden innebär kravet på att verksamheten ska hålla hög standard bl.a. att den tid som används för undersökningen av enskilda ärenden ska anpassas till laglighetskontrollen som helhet och att de åtgärder som vidtas ska vara effektiva. Vid avgörandet av klagomålen fästs vikt vid att parterna ska höras, att avgörandet ska grunda sig å korrekta fakta och rättsregler, att avgörandet avfattas på ett tydligt och kortfattat sätt samt vid att motiveringen är övertygande. Man har uppställt som mål att alla klagomål ska behandlas inom ett år. För vissa klagomål förordnas emellertid brådsakande behandling och dessa behandlas inom en kortare tid som fastställs särskilt för varje klagomål.

Betydelsen av att målen nås. Förtroendet för JO:s verksamhet påverkas av hur väl man lyckas uppnå de nämnda målen och av den bild som förmedlas av verksamheten. Allmänhetens förtroende för verksamheten utgör en förutsättning för JO-institutio-
nens existens och genomslagskraft.

2.2 VÄRDERINGAR OCH MÅLSÄTTNINGAR FÖR VERKSAMHETEN

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 ställa krav på gott förvaltningsförfarande och ge myndigheterna handledning inom detta område.

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

De uppgifter som föreskrivs för JO skapar också grunden för de värderingar och målsättningar som gäller såväl laglighetskontrollen som det övriga arbetet vid kansliet. Värderingarna för JO:s kansli fastställdes år 2009. Kansliets grundläggande värderingar har granskats ur klienternas, myndigheternas, riksdagens, de anställdas och ledningens synvinkel.

På föregående sidan följer en kortfattad redogörelse för värderingarna och målsättningarna för verksamheten vid JO:s kansli.

2.3 VERKSAMHETSFORMER OCH TYNGDPUNKTS- OMRÅDEN

Bland JO:s uppgifter och verksamhetsformer står undersökningen av klagomål i centrum. Enligt den lagreform som trädde i kraft år 2011 undersöker JO sådana klagomål som omfattas av JO:s laglighetskontroll då det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet eller då JO på någon annan grund anser det motiverat. Med anledning av klagomålen vidtar JO de åtgärder som han anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Vid sidan av de ärenden som inleds med anledning av klagomål kan JO också fatta beslut om att på eget initiativ undersöka observerade missförhållanden.

Enligt lagen ska JO också inspektera olika 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, synnerhet verksamhetsenheter som hör till social- och hälsovårdssektorn. Övervakningen av att barnets rättigheter tillgodoses hör också till tyngdpunktsområdena inom JO:s verksamhet.

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. Avsnitt 3 i berättelsen innehåller en särskild redogörelse för dessa rättigheter.

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 grund-

läggande fri- och rättigheter som tryggats i grundlagen, såsom skyddet för privatlivet, förtroliga meddelanden och hemfriden. 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 avsnitt 4.

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 dessa rättigheter 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 inspektionerna på eget initiativ upp sådana frågor som tangerar de grundläggande fri- och rättigheterna och som har en betydelse utöver de enskilda fallen. Ett särskilt tema inom övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna utgjordes år 2011 av de språkliga rättigheterna och kravet på gott språkbruk. En redogörelse för detta tema finns i avsnitt 3.5.

2.4 FÖRNYELSER OCH REFORMPROJEKT

De ändringar i lagen om riksdagens justitieombudsman som gäller behandlingen av klagomål trädde i kraft 1.6.2011. De tidigare bestämmelserna om tröskeln för när ett klagomål skulle tas till prövning har ändrats på ett sätt som bättre än förut möjliggör en prövning från fall till fall. Genom lagändring fick JO större prövningsrätt och fler handlingsalternativ samtidigt som medborgarperspektivet betonades. Vidare förkortades klagomålets preskriptionstid från fem år till två år. Syftet med dessa reformer är att göra laglig-

hetskontrollen mer effektiv. JO har för avsikt att utveckla arbetsmetoderna och effektiviteten i verksamheten i enlighet med reformens målsättningar. JO strävar även efter att i mån av möjlighet hjälpa klagandena, t.ex. genom att göra framställningar om korrigering av fel. JO Jäskeläinen behandlar i sitt anförande i början av berättelsen närmare frågan om hur JO kan hjälpa dem som anför klagomål.

I samband lagreformen utökades lagen om riksdagens justitieombudsman också med bestämmelser om det nationella Människorättscentret och om människorättsdelegationen. Vid JO:s kansli vidtogs under år 2011 förberedelser för att Människorättscentret skulle kunna inleda sin verksamhet i början av år 2012. Till de förberedande åtgärderna hörde bl.a. att med stöd av beslut av riksdagens kanslikommission inrättas en tjänst som direktör för Människorättscentret samt två sakkunnigtjänster. Direktörstjänsten besattes i december 2011. Efter att ha tagit del av grundlagsutskottets ställningstagande utnämnde JO 21.12.2011 vicehäradshövding Sirpa Rautio till direktör för Människorättscentret. Sirpa Rautio tillträdde tjänsten 1.3.2012.

Ratificeringen av tilläggsprotokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller föredrande behandling eller bestraffning var under verksamhetsåret fortfarande under behandling vid utrikesministeriet. Ratificeringen kräver att ett nationellt tillsynsorgan inrättas. Den s.k. OPCAT-arbetsgruppen, som svarar för ärendets beredning, har föreslagit att justitieombudsmannen ska fungera som ett sådant tillsynsorgan. Tillsynsorganet ska bl.a. ha till uppgift att inspektera sådana inrättningar där det finns eller kan finnas personer som berövats sin frihet, t.ex. fängelser, polisens förvaringslokaler och mentalsjukhus. Detta uppdrag kommer att medföra nya rapporteringskyldigheter för JO och förutsätter också att inspektionsverksamheten utvidgas. Uppdraget kräver också en JO:s verksamhet utvecklas och att utomstående experter anlitas. Arbetsgruppen slutförde sitt arbete i mars 2011 och avsikten är att en regeringsproposition om saken ska överlämnas till riksdagen under år 2012.

2.5 KLAGOMÅL OCH ÖVRIGA LAGLIGHETS-KONTROLLÄRENDEN

Under år 2011 inkom 4 185 klagomål till JO:s kansli, dvs. ca 100 fler än året innan. Under året avgjordes 4 385 klagomål, vilket är över 400 fler än året innan.

Under de senaste åren har antalet klagomål som sänts per brev eller per telefax eller lämnats in personligen minskat, medan antalet klagomål som sänts in per e-post har ökat avsevärt. År 2011 inkom ca 57 % av klagomålen i elektronisk form. År 2010 var motsvarande andel 54 %.

De klagomål som inkommer till JO registreras i diariet vid JO:s kansli inom en specifik ärendekategori (kategori 4). Klaganden får inom ca en vecka ett brev med ett meddelande om att klagomålet har mottagits. Om klagomålet inkommer via e-post skickas dessutom omedelbart ett elektroniskt ankomstmeddelande.

En del av klagomålen behandlas i ett s.k. påskyndat förfarande. År 2011 behandlades ca 800 klagomål på detta sätt, vilket motsvarar ca 18 % av alla klagomål. Syftet med det påskyndade förfarandet är att redan då ärendena kommer in till JO preliminärt gallra ut sådana ärenden som registrerats som klagomål men som det inte finns skäl att undersöka närmare.

Detta gallringsförfarande lämpar sig i synnerhet för sådana ärenden där det tydligt framgår att det inte finns anledning att misstänka något fel, där ärendet har preskriberats eller inte omfattas av JO:s behörighet, där det är fråga om en ospecificerad skrivelse eller ett ärende som är under behandling vid någon annan myndighet eller där klaganden upprepar sig och det inte finns någon anledning att ompröva det tidigare avgörandet. I fall klagomålet behandlas i det påskyndade förfarandet skickas inte något meddelande till klaganden om att klagomålet mottagits. Om det dock visar sig att klagomålet inte lämpar sig för det påskyndade förfarandet, återbördas ärendet till de vanliga klagomålen.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011

■ inkomna ■ avgjorda	2010	2011
Klagomål	4 034 3 960	4 147 4 385
Ärenden som överförts från justitiekanslern	45	38
Ärenden som tagits till prövning på eget initiativ	63 52	82 64
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	60 58	37 42
Övriga skrivelser	290 290	239 237
Sammanlagt	4 492 4 360	4 543 4 728

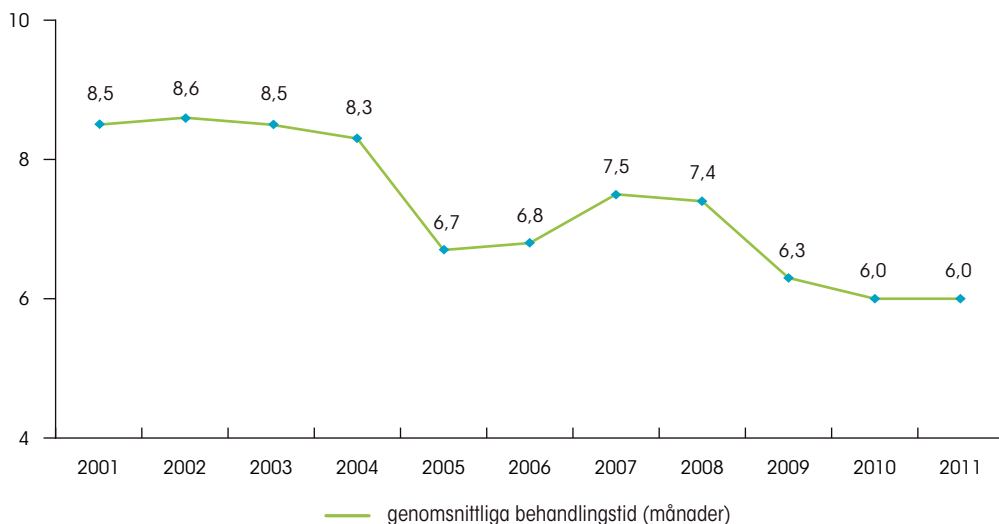
Inkomna och avgjorda laglighetskontrollärenden under åren 2010–2011

I detta fall sänds ett meddelande till klaganden om att klagomålet mottagits. I de ärenden som behandlas i påskyndat förfarande bör den som avgör ärendet få ett svarsutkast inom en vecka. Till klaganden sänds ett svar som undertecknats av föredraganden.

Brev från allmänheten med karaktären av förfrågningar, skrivelser som är uppenbart ogrundade eller som JO inte har befogenheter att avgöra, skrivelser med oklart innehåll och anonyma skrivelser behandlas inte som klagomål, utan de registreras inom en särskild kategori av ärenden (kategori 6, övriga skrivelser). Dessa skrivelser räknas dock till de ärenden som hänför sig till laglighetskontrollen. Skrivelserna sänds från registaturen till kanslichefen, som distribuerar dem vidare till notarierna och inspektörerna för beredning. Skrivelserna besvaras och svarskoncepten granskas av kanslichefen. År 2011 inkom 237 skrivelser som hänförde sig till denna kategori av ärenden.

Skrivelser som endast sänts för kännedom diarieförs också, men besvaras inte. Kanslichefen granskar dock även dessa skrivelser. Meddelanden som inkommer via den responsblankett som finns på kansliets webbplats behandlas också på detta sätt. År 2011 inkom nästan 800 skrivelser för kännedom.

År 2011 hänförde sig ca 80 % av klagomålen till de tio största ärendekategorierna. I bilaga 4 finns uppgifter om antalet klagomål inom de tio största ärendekategorierna.



Klagomålen genomsnittliga behandlingstid under åren 2001–2011

År 2011 avgjordes sammanlagt 64 ärenden som tagits till prövning på eget initiativ. Av dessa föranledde 48 (75 %) åtgärder från JO:s sida. Av de ärenden som tagits till prövning på eget initiativ var 43 sådana där utredningar eller utlåtanden begärdes av en myndighet. Av dessa resulterade 36 (drygt 84 %) i åtgärder från JO:s sida.

Vid JO:s kansli har man uppställt som mål att klagomålenas behandlingstid ska vara högst ett år. Under de senaste åren har man så småningom närmat sig detta mål. Sedan år 2008 har det inte vid årsskiftet funnits ett enda klagomål som varit äldre än två år. Till följande år överfördes vid utgången av år 2011 126 klagomål som varit under behandling i mer än ett och ett halvt år och 279 klagomål som varit under behandling i mer än ett år. De sist nämnda ärendena minskade med ca 22 % i förhållande till året innan.

Klagomålsärendenas genomsnittliga behandlingstid var vid årets slut 6,0 månader, dvs. densamma som året innan.

2.6 ÅTGÄRDER

Inom JO:s verksamhet är de mest betydelsefulla ärendena sådana som föranleder åtgärder från JO:s sida. Åtgärderna innebär att JO utfärdar ett förordnande om att tjänsteåtal ska väckas, ger en anmärkning, meddelar sin uppfattning eller gör en framställning. Ett ärende kan också leda till att JO vidtar någon annan åtgärd, såsom förordnar att förundersökning ska inledas i ärendet eller delger en myndighet ett av sina tidigare ställningstaganden. Det är också möjligt att det görs en rättelse i ärendet under den tid ärendet är under utredning hos JO.

Den allvarligaste åtgärden innebär att JO förordnar att tjänsteåtal ska väckas. JO behöver emellertid inte förordna att åtal ska väckas 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 över-

vakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De uppfattningar som JO meddelar kan antingen vara kritiska eller vägledande.

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 en utredning av myndigheten.

Av samtliga avgjorda klagomål och ärenden som tagits till prövning på eget initiativ under år 2011 var 828, dvs. nästan 19 %, sådana som föranledde åtgärder från JO:s sida. Av klagomålen och de ärenden som tagits till prövning på eget initiativ blev 1 437, dvs. drygt 32 %, föremål för s.k. fullskalig undersökning, vilket innebär att det inhämtades minst en utredning och/eller ett utlåtande i ärendet. JO vidtog åtgärder med anledning av 44 % av de ärenden som blev föremål för fullskalig undersökning.

I ca 45 % av ärendena, dvs. i ca 2 000 ärenden, fanns det inte skäl att misstänka något fel eller lagstridigt förfarande eller någon anledning för JO att vidta åtgärder. I 493 ärenden, vilket motsvarar ca 11 % av ärendena, konstaterades inget felaktigt förfarande. I 25 % av fallen (1 117) togs klagomålet inte till prövning.

Den vanligaste orsaken till att ett klagomål inte tas till prövning är att ärendet redan behandlas av en behörig myndighet. Laglighetsövervakaren befattar sig nämligen vanligtvis inte med sådana ärenden som är under behandling hos en besvärinstans eller hos någon annan myndighet. Antalet inledda ärenden som inte togs till prövning (517) motsvarade 12 % av alla avgjorda klagomål. Till de ärenden som inte tas till prövning hör också sådana ärenden som inte omfattas av JO:s behörighet samt i regel också sådana ärenden som är över två år gamla (före 1.6.2011 ärenden som var över fem år gamla).

ÅTGÄRDER FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER		Åtgärd							Det totala antalet avgjorda ärenden	% -andel*
		Åtal	Anmärkning	Meddelande	Framställning	Röttelse	Annan åtgärd	Sammanlagt		
Myndighet	Socialtrygg - socialvård - socialförsäkring		6 5 1	170 137 33	1 1	10 3 7	1 1	188 147 41	878 579 299	21,4
	Fångvårdsmyndigheter		8	84	12	6	26	136	423	32,2
	Polismyndigheter		3	109	2	2	1	119	742	16,0
	Hälsovårdsmyndigheter		10	74	8	3	13	108	481	22,5
	Arbetskraftsmyndigheter		3	32		2		37	186	19,9
	Domstolar - allmänna domstolar - specialdomstolar - förvaltningsdomstolar			31 22 9	1 1		3 3	35 25 10	258 221 37	13,6
	Övriga övervakade		1	21	4	2	4	32	130	24,6
	Utbildningsmyndigheter			14	1	6	1	22	175	12,6
	Utsökningsmyndigheter	1		15	3		2	21	103	20,4
	Kommunala myndigheter		4	12	1	2	1	20	152	13,2
	Utlänningsmyndigheter		1	4	1		14	20	82	24,4
	Miljömyndigheter		2	11		1	3	17	136	12,5
	Intressebevakningsmyndigheter			9	3	1	3	16	102	15,7
	Jord- och skogsbruksmyndigheter			10			1	11	79	13,9
	Skattemyndigheter		1	6	2		1	10	99	10,1
	Åklagarmyndigheter			7		3		10	89	11,2
	Militära myndigheter			6		3		9	57	15,8
	Kommunikationsmyndigheter			4	2	2		8	100	8,0
	Tullmyndigheter			6				6	30	20,0
	Kyrkliga myndigheter			3				3	29	10,3
	De högsta statsorganen								59	
	Offentliga rättsbiträden								50	
	Enskilda som inte övervakas								9	
	Sammanlagt	1	39	628	41	43	76	828	4 449	18,6

* Åtgärdsavgörandenas procentuella andel av avgöranden i respektive kategori av klagomål och egna initiativ

Då de klagomål som inte tagits till prövning utelämnas ur granskningen, motsvarar åtgärdsavgörandena 24 % av de klagomål som togs till prövning.

Under år 2011 förordnade JO i ett fall att tjänsteåtal skulle väckas. JO gav 39 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 628 fall. I 43 fall gjordes en rättelse i ärendet medan behandlingen pågick. I 41 fall klassificerades avgörandena som framställningar, även om också andra avgöranden innefattade sådana ställningstaganden angående utveckling av förvaltningen som till sin karaktär påminde om framställningar. Övriga åtgärder statistikfördes i fråga om 67 ärenden. I själva verket vidtogs en aning fler åtgärder än vad som framgår av statistiken, eftersom endast en åtgärd statistikförs i fråga om ett och samma ärende, trots att flera åtgärder har vidtagits i ärendet.

ÄRENDEN DÄR FÖRUNDERÖKNING ELLER ÅTALSPRÖVNING INLEDDES UNDER ÅR 2011

Under verksamhetsåret förordnade BJO i ett fall att åtal skulle väckas (2422/2/11). I detta fall var det fråga om att utskökningsverkets häradsutmätningsman inte själv varit närvarande vid verkställigheten av en vräkning. Häradsutmätningsmannen hade per telefon kontaktat den person som ansökt om vräkning och försökt utreda kvaliteten och värdet på den egendom som fanns i lägenheten. Det protokoll som upprättats över vräkningen innehöll dessutom felaktiga och vilseledande uppgifter. BJO ansåg att det fanns sannolika skäl att misstänka att utmätningsmannen hade gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikten. Riksåklagaren drev det nämnda åtalet, som Egentliga Tavastlands tingsrätt 14.3.2012 biföll genom en dom som sedermera vann laga kraft. Utmätningsmannen ådömdes ett straff på 20 dagsböter.

I två fall förordnade JO och BJO om förundersökning. I det ena fallet var det fråga om misstankar om tjänstebrott i ett ärende där en person som påförts körförbud hade beviljats körkort av en polisinskrifning. Vid förundersökningen framgick det emellertid att körkorts-

innehavaren endast hade ansökt om ett dublettexemplar av körkortet på grund av en namnändring. I samband med en sådan ansökan krävs inte något nytt körkortstillstånd. Både sökandens ursprungliga körkort och det nya körkortet fanns hos polisen. Personen i fråga hade inte beviljats körrätt, utan hade återfått körrätten först då körkortet återlämnades efter att körförbudet upphört. Utredningen visade att det inte fanns skäl att misstänka något felaktigt förfarande (3263/2/11). I det andra fallet lät JO utföra en förundersökning för att utreda påståenden som gällde en domares förfarande under ett förberedelsesammanträde (560/4/11). Enligt det beslut som JO sedermera fattade i åtalsprövningen fanns det emellertid inte bevis för att tingsdomaren skulle ha handlat lagstridigt.

I två ärenden där JO gav ett förordnande om förundersökning redan år 2010 pågick straffprocessen fortfarande vid utgången av verksamhetsåret. I det ena ärendet var det fråga om att en person påträffats död i sin cell i fängelset. JO begärde i början av år 2012 om en tilläggsutredning i detta ärende. Det andra ärendet hade JO överfört till polisinskrifningen i Helsingfors för bedömning av huruvida det fanns grunder för att utföra en förundersökning. JO bad att en sådan under rättelse som avses i 15 § i förundersökningslagen skulle göras till den behöriga åklagaren om man fattade beslut om att inleda en förundersökning. Förundersökningen slutfördes sedermera och häradsåklagaren sände i mars 2012 två stämningsansökningar till Helsingfors tingsrätt.

I ett fall ledde BJO:s beslut med anledning av ett klagomål som gällde avbrytande av en förundersökning till att polisen återupptog förundersökningen (2288/4/11).

2.7 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret inspekterade JO 118 inrättningar, dvs. nästan dubbelt så många som året innan (68). En förteckning över alla inspektioner finns i bilaga 5. Inspektionerna beskrivs närmare i samband med de avsnitt som gäller de olika sakområdena.

Av inspektionerna utfördes två tredjedelar under ledning av justitieombudsmannen eller någon av de biträdande justitieombudsmännen, medan en tredjedel genomfördes av föredragandena. Under verksamhetsåret utfördes 43 oanmälda inspektioner.

Beväringar och personer som är intagna i slutna anstalter ges alltid i samband med inspektionerna tillfälle att föra förtroliga samtal med JO eller JO:s medarbetare. 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.

2.8 NATIONELLT OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE

TILLDRAGELSER INOM LANDET

JO:s berättelse för år 2010 överlämnades till riksdagens talman den 8 juni 2011.

JO-kansliet besöktes under året av många inhemska grupper. Under besöken fördes diskussioner om aktuella frågor och om JO:s verksamhet. Riksdagens grupp för mänskliga rättigheter besökte kansliet den 17 november och tjänstemän från Ålands landskapsregering besökte kansliet den 23 november.



JO:s berättelse för 2010 överlämnades 8.6.2011 till riksdagens talman. På bilden (från vänster) BJO Jussi Paju-oja, BJO Maija Sakslin, JO Petri Jääskeläinen och talman Ben Zyskowicz.

Under verksamhetsåret har justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och kanslipersonalen också besökt andra myndigheter och bekantat sig med deras verksamhet, hållit föredrag och deltagit i flera diskussionsmöten och andra evenemang inom landet. JO Jääskeläinen höll bl.a. föredrag under Advokatdagarna, vid utrikesministeriets preparandkurs för internationella frågor, ett introduktionsevenemang för nya riksdagsledamöter och vid ett seminarium och diskussionsmöte angående det nationella verksamhetsprogrammet för mänskliga rättigheter. BJO Pajuojas talade vid höstmötet för Kriminalisföreningen i Finland om polisens täckoperationer, medan BJO Sakslin höll tal bl.a. vid ett seminarium som ordnades av stiftelsen Itsenäisyyden juhluvuoden lastenrahaston säätiö (ITLA) och under Rättsvetenskapens dagar.

BJO Sakslin och hennes avdelning bekantade sig med verksamheten vid Statens revisionsverk (SRV) och i synnerhet med allokerings- och realiseringsmetoderna inom effektivitetsrevisionen samt med laglighetsrevisionens innehåll. Vid besöket dryftade man hur samarbetet mellan JO:s kansli och Statens revisionsverk kunde utvecklas i anslutning till inspektionerna.

INTERNATIONELLA KONTAKTER

JO:s kansli besöktes under verksamhetsåret av flera internationella gäster. Nya Zeelands generalguvernör Sir Anand Satyanand och ambassadör Mr. George Troup besökte kansliet den 4 maj. Presidenten för Perus konstitutionsdomstol Mr. Carlos Mesía Ramírez, Magister Mr. Fernando Calle Hayen och en representant för Perus ambassad besökte kansliet den 9 juni och direktören för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter Morten Kjaerum besökte kansliet den 12 oktober.

Kansliet besöktes också av parlamentsrepresentanter och av andra gäster bl.a. från Japan, Danmark, Ryssland, Kirgisien och Afghanistan.

Det internationella ombudsmannainstitutet IOI:s seminarium för europeiska området "OPCAT and Ombudsman" ordnades i Warszawa 13–14.9.2011.

JO Jääskeläinen och äldre JO-sekreterare Juha Haapamäki deltog i seminariet.

JO hör också till Europeiska ombudsmannanätverket. Nätverkets medlemmar utbyter information om EU-lagstiftningen och om goda verksamhetsmetoder vid seminarier och möten samt genom regelbundna nyhetscirkulär, ett elektroniskt diskussionsforum och dagliga elektroniska nyhetsbulletiner. Vartannat år ordnas ett seminarium för ombudsmännen. För arrangemanget svarar Europeiska ombudsmannen, i samarbete med en nationell eller regional kollega. JO Jääskeläinen och BJO Pajuoja deltog i det seminarium som Europeiska ombudsmannen ordnade för EU:s justitieombudsmän i Köpenhamn 20–23.10.2011. De kontaktpersoner som på det nationella planet fungerar som kontaktlänkar till nätverket träffas vartannat år i Strasbourg.

JO har även hört till samarbetsnätverket av kontaktpersoner kring Europarådets kommissariat för de mänskliga rättigheterna (National Human Rights Structures) sedan det grundades år 2007. Till nätverkets centrala verksamhetsformer hör informationsutbyte mellan medlemmarna, tematiska workshops samt ett nyhetscirkulär om Europarådets aktiviteter som skickas ut med ca två veckors mellanrum.

Samarbetsnätverkets "rundabordskonferens" ordnades i Madrid 21–23.9.2011. JO Jääskeläinen och JO-sekreterare Pasi Pölönen deltog i konferensen. Ett av konferensens teman utgjordes i likhet med året innan av den resolution angående Europadomstolens framtid som godkännts vid högnivåkonferensen i Interlaken i februari 2010. Resolutionen innebär att man i samarbete med de nationella människorättsaktörerna på nationell nivå ska sprida objektiv och heltäckande information om Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna samt om rättspraxisen och förfarandena vid Europadomstolen.

Årsmötet för det ovan nämnda samarbetsnätverkets kontaktpersoner ordnades 8.12.2011 i Ljubljana. Samarbetsnätverket beslöt att fortsättningsvis sända ut och utveckla innehållet i sitt nyhetsbrev (Regular Selective Information Flow), som innehåller avgöranden från Europadomstolen och redogörelser för Europarådets verk-

samhet. På grund av organisationsreformen vid Europarådet är det oklart hur verksamheten i övrigt kommer att fortsätta. Europarådet kommer dock i varje fall att fortsätta med olika projekt som syftar till att överföra tyngdpunkten vid tryggheten av de mänskliga rättigheterna till det nationella planet.

BJO Majja Sakslin har sedan år 2010 hört till förvaltningsrådet för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA). Vid förvaltningsrådets möte 19–20.5.2011 invaldes hon också i byråns direktion för en femårig mandatperiod. Sakslin deltog 19–20.5 och 5.12 i förvaltningsrådets möten, 23.9. och 5.12 i direktionens möten och 18.5 och 5.12.2011 i budgetkommittens möten.

JO-sekreterare Jari Pirjola utsågs i december 2011 till Finlands representant i Europarådets kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Mandatperioden är fyra år. Kommittén utövar tillsyn över frihetsberövade personers rättigheter och bemötandet av dem i Europarådets medlemsländer och strävar efter att förbättra skyddet för de frihetsberövade genom att besöka slutna anstalter, såsom fängelser, polisstationer och psykiatriska sjukhus.

Vid JO:s kansli besvarade man dessutom under verksamhetsåret flera förfrågningar angående de mänskliga rättigheterna och JO:s verksamhet som inkom från internationella organ och andra samarbetsaktörer.

2.9 SERVICEVERKSAMHET

KUNDBETJÄNING

Man har strävat efter att göra det så lätt som möjligt för medborgarna att vända sig till JO. En broschyr har utarbetats om JO:s verksamhet och om hur klagomål anförs. Broschyren innehåller också en klagomålsblankett. Klagomålen kan sändas till JO per post eller per telefax eller genom att man fyller i det elektroniska klagomålsformuläret på webben. Kansliet betjänar klagandena per telefon, i kansli lokalerna och per e-post.

Vid kansliet finns två jurister som har till uppgift att ge kunderna råd om hur man anför klagomål. Under verksamhetsåret fick de jourhavande juristerna ta emot ca 1 900 kundsamtal och ca 120 kundbesök.

Kansliets registratur tar emot klagomålen och svarar på förfrågningar om dem samt tar emot dokumentbeställningar. Vid registraturen fick man ta emot ca 2 500 telefonsamtal. Kundbesöken uppgick till ca 240 och dokumentbeställningarna till ca 230. Forskare betjäna i första hand av arkivarien.

INFORMATIONSFÖRMEDLING

JO informerar också medierna om sådana avgöranden som är av allmänt intresse. År 2011 sammanställdes ca 27 pressmeddelanden om JO:s och BJO:s avgöranden och korta s.k. webbtips om 23 avgöranden. Pressmeddelandena publiceras också på webben på finska, svenska och engelska.

På webben publiceras även sådana avgöranden som har juridisk relevans. Under verksamhetsåret lades ca 220 avgöranden ut på webben. Där finns också andra publikationer, såsom JO:s verksamhetsberättelser.

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 informatören även registratures personal och föredragandena.

I oktober 2011 slutfördes planeringsprojektet för kansliets elektroniska skrivbord, varefter skrivbordet togs i bruk.

2.10 KANSLIET OCH PERSONALEN

Vid utgången av år 2011 fanns det 57 ordinarie tjänster vid kansliet. I förhållande till året innan ökade antalet ordinarie tjänster med en, vilket berodde på att en notaries visstidsanställning 1.1.2011 omvandlades till ett ordinarie tjänsteförhållande. Vid Människorättscentret inrättades tre tjänster 1.1.2012.

Till kansliets ordinarie tjänstemän hörde förutom justitieombudsmannen och de två biträdande justitieombudsmännen även kanslichefen, tio referendarieråd, åtta äldre justitieombudsmannasekreterare, elva justitieombudsmannasekreterare och två jourhavande jurister. Vid kansliet fanns också en informatör/webbinformatör, två inspektörer, fyra notarier, en arkivarie, en registrator, en biträdande registrator, tre avdelningssekreterare och sju byråsekreterare. I början av december ändrades vissa tjänstebeteckningar vid kansliet, efter

att riksdagens kanslikommission 1.12.2011 godkände JO:s ändringsförslag. I och med dessa ändringar stämmer tjänstebeteckningarna bättre överens med kravgrupperna i kansliets lönesystem. En förteckning över personalen finns i bilaga 6.

Vid JO:s kansli ska det enligt arbetsordningen finnas en ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hör justitieombudsmannen, de två biträdande justitieombudsmännen och kanslichefen samt tre representanter för personalen. Vid ledningsgruppens sammanträden behandlades ärenden som gäller personalpolitik och utvecklandet av verksamheten vid kansliet. Ledningsgruppen sammanträdde 12 gånger under verksamhetsåret. Dessutom ordnades två samarbetsmöten för hela kansliets personal.

JO:s kansli finns i Lilla Parlamentet på Arkadiagatan 3.

3 De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Detta avsnitt innehåller en sammanställning av de viktigaste iakttagelser som JO inom ramen för laglighetskontrollen gjort i fråga om tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna under verksamhetsåret.

Med grundläggande fri- och rättigheter avses de fri- och rättigheter som enligt 2 kap. i grundlagen garanteras var och en. Med mänskliga rättigheter avses sådana rättigheter av grundläggande natur som tryggas i de internationella konventioner som är förpliktande för Finland och som har satts i kraft inomstatligt. De nationella grundläggande fri- och rättigheterna och de internationella mänskliga rättigheterna kompletterar varandra och bildar tillsammans ett rättsligt skyddssystem i Finland.

Översikten inleds med ett sammandrag av de internationella händelser som berörde de mänskliga rättigheterna under verksamhetsåret. Kapitlet består huvudsakligen av en genomgång av 2011 års JO-avgöranden där en eller flera grundläggande fri- och rättigheter eller mänskliga rättigheter uppmärksammas.

3.1 TILLDRAGELSER SOM BERÖRDE DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA UNDER VERKSAMHETSÅRET

Inom Europeiska unionens (EU) rättssystem har uppfattningen om de grundläggande fri- och rättigheternas betydelse förändrats under de senaste åren. Det nyaste reformfördraget som modifierar EU:s fördrag, det s.k. *Lissabonfördraget*, undertecknades den 13 december 2007 och trädde i kraft den 1 december 2009.

I och med godkännandet av Lissabonfördraget blev EU en juridisk person. Genom Lissabonfördraget ändrades också artikel 6 i EU-fördraget, där det konstateras att unionen ska ansluta sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Förhandlingarna om EU:s anslutning till konventionen pågår fortfarande.

Genom Lissabonfördraget blev stadgan om de grundläggande rättigheterna ett juridiskt förpliktande dokument som i rättsligt avseende är likvärdigt med grundfördragen. Syftet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är att öka medborgarnas kännedom om de grundläggande fri- och rättigheter och de mänskliga rättigheter som erkänts i unionens lagstiftning och att därmed stärka medborgarnas rättskydd. Vidare ska EU iakttä de grundläggande rättigheter som nämns i stadgan då ny lagstiftning bereds inom unionen. Stadgan är också av betydelse inom de olika delområdena för EU:s politik. Stadgan om de grundläggande rättigheterna är även förpliktande för medlemsstaterna då de tillämpar och verkställer EU:s lagstiftning.

EU-domstolen har i flera av sina avgöranden beaktat att de rättigheter som garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna är juridiskt bindande. Domstolen har ofta hänvisat förutom till stadgan om de grundläggande rättigheterna även till de allmänna principerna i europeiska unionens lagstiftning samt till de övriga dokument som berör de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, i synnerhet till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Europeiska rådet godkände i december 2009 ett nytt flerårigt program för rättsliga frågor och inrikesfrågor för åren 2010–2014 (Stockholmsprogrammet). Programmet utgör en fortsättning på Tammerfors- och

Haagprogrammen. Det centrala syftet med Stockholmsprogrammet är att säkerställa att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses och att förbättra medborgarnas säkerhet. Programmet består av sju kapitel, dvs. av en inledning samt av kapitel som berör medborgarnas rättigheter, rättsliga frågor, medborgarskydd, gränsfrågor, migrations- och asylfrågor och ett kapitel som gäller de yttre förbindelserna i samband med rättsliga frågor och inrikesfrågor. Genom Stockholmsprogrammet strävar man efter att stärka ställningen för lag och rätt i Europa.

EU:s byrå för grundläggande rättigheter, som är belägen i Wien, inledde sin verksamhet 1.3.2007. Byråns första femåriga verksamhetsram fastställdes i februari 2008. Ramen definierar de områden inom vilka byrån kan utföra sådan insamling, analys och förmedling av information som avses i förordningen om inrättande av byrån, samt upprätta rapporter och ge utlåtanden. Byrån för grundläggande rättigheter fokuserar bl.a. på ärenden som gäller motarbetande av rasism och diskriminering, barns rättigheter samt asylsökande och invandrare. År 2011 offentliggjorde byrån för grundläggande rättigheter flera forskningsrapporter (bl.a. om rättigheterna för illegala invandrare, diskriminering, utbildning angående de mänskliga rättigheterna samt skydd för minoriteter). BJO Maija Sakslin har utsetts till medlem i förvaltningsrådet för byrån för grundläggande rättigheter för en femårig mandatperiod som inleddes i juli 2010. Hon är också medlem i byråns direktion och budgetkommitté.

Riksdagen godkände våren 2011 en lag med stöd av vilken ett självständigt och oberoende Människorättscenter inrättades i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli 1.1.2012. Till Människorättscentret hör också en människorättsdelegation. JO har utnämnt vicehäradshövding Sirpa Rautio till direktör för Människorättscentret. Hon tillträder tjänsten 1.3.2012. Avsikten är att Människorättscentret och dess delegation samt JO tillsammans ska bilda en sådan nationell människorättsinstitution som avses i FN:s s.k. Parisprinciper och som har till uppgift att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Genom denna reform skapades en institutionsstruktur som påminner om en paraplyorganisation, vilken kommer att ha synergieffekter för de nuvarande strukturerna i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de

mänskliga rättigheterna samt för arbetet med att främja dessa rättigheter. Man strävar också efter att skapa ramar för en bättre samordning av frågor som berör de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt att främja informationsutbytet och samarbetet i dessa frågor.

Finland undertecknade i maj 2011 Europarådets konvention om förebyggande och bekämpande av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Konventionen om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp trädde på det nationella planet i kraft i oktober 2011. I november överlämnades regeringens proposition om godkännande av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (RP 122/2011 rd) till riksdagen. I februari 2011 överlämnade Finland sin sjätte rapport om verkställigheten av den reviderade Europeiska sociala grundstadgan till Europarådet och i april 2011 gav Finland ett bemötande med anledning av rapporten av den rådgivande kommitté som övervakar verkställigheten av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter.

FN:s generalförsamling godkände i december 2011 ett nytt fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter. Detta protokoll gäller förfarandet i samband med enskilda och mellanstatliga klagomål samt prövningen av klagomål. Finland gav i juni 2011 sin sjätte periodiska rapport till den kommitté som utövar tillsyn över FN:s konvention om ekonomiska, sociala och politiska rättigheter. I augusti gav Finland sin rapport till den kommitté som övervakar FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och i november gav Finland sin kombinerade 20:e, 21:a och 22:a periodiska rapport om verkställigheten av den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering till FN:s kommitté mot rasdiskriminering.

I juni 2011 hördes Finland av två av de organ som utövar tillsyn över verkställigheten av FN:s konventioner, då FN:s kommitté mot tortyr behandlade Finlands kombinerade femte och sjätte periodiska rapport om verkställigheten av FN:s konvention mot tortyr och kommittén för barnets rättigheter behandlade Finlands fjärde periodiska rapport om verkställigheten av konventionen om barnets rättigheter.

Den arbetsgrupp som utrikesministeriet (UM) tillsatt redan i september 2006 för att utreda förutsättningar för ratificering av *det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT)* fortsatte med sitt arbete under verksamhetsåret. I arbetsgruppen medverkade också en representant för JO:s kansli. I samband med ärendets beredning föreslogs det att riksdagens justitieombudsman ska fungera som ett sådant nationellt tillsynsorgan som avses i protokollet. Under våren 2011 blev arbetsgruppens betänkande föremål för en omfattande remissbehandling. En regeringsproposition om saken torde överlämnas till riksdagen under år 2012. JO har uppmärksammat den långa processen för ratificering av OPCAT-tilläggsprotokollet. Finland undertecknade tilläggsprotokollet redan år 2003, men beredningen av ärendet pågick ännu i början av år 2012.

Finland har i mars 2007 undertecknat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och det fakultativa protokollet till konventionen. UM tillsatte 16.5.2011 en arbetsgrupp som fick till uppgift att bereda ratificeringen av konventionen och det fakultativa protokollet, inklusive de kontrollmekanismer som avses i artikel 33 i konventionen. I arbetsgruppen medverkade också en representant för JO:s kansli. Arbetsgruppens mandatperiod löper ut 31.12.2013. Efter att konventionen trätt i kraft kommer den att medföra nya tillsynsuppgifter för JO.

3.2 KLAGOMÅL MOT FINLAND SOM BEHANDLADES VID EUROPADOMSTOLEN ÅR 2011

Vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) registrerades år 2011 sammanlagt 433 nya klagomål mot Finland (377 året innan). Med anledning av 24 klagomål begärdes ett bemötande av regeringen. Vid utgången av året fanns det 491 oavgjorda ärenden som berörde Finland (551 året innan).

Det 14:e och nyaste tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna trädde i kraft 1.6.2010. Syftet med detta protokoll är att trygga Europadomstolens verksamhetsförutsättningar genom att effektivisera klagomålen sållning och behandling. Protokollet gör det möjligt att oftare behandla enkla ärenden vid en sammansättning med färre domare än förut (en ny endomarsammansättning infördes och kommittésammansättningen gavs utvidgade befogenheter). I och med protokollet infördes också ett nytt kriterium för att ett klagomål ska tas till prövning ("avsevärt men"). Dessutom förlängdes domarnas mandatperiod till nio år, dock så att mandatperioden inte kan förnyas. Samtidigt gavs Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter biinterventionsrätt, dvs. rätt att framföra skriftliga anmärkningar och att delta i den muntliga behandlingen i fråga om alla ärenden som behandlas vid olika kammarsammansättningar eller vid domstolens stora kammarsammansättning.

En mycket stor andel, ca 95 %, av de klagomål som anförts hos Europadomstolen lämnas utan prövning. Beslutet om att ett klagomål inte tas till prövning fattas antingen av en endomarsammansättning eller genom ett s.k. kommittébeslut (som meddelas av tre domare). Dessa beslut delges inte svarandestaten, utan endast klaganden informeras om beslutet per brev. Ärendet föranleder därmed inga åtgärder för statens del. Sammanlagt 485 ärenden som gällde Finland lämnades utan prövning eller ströks från domstolens agenda under år 2011 (214 året innan).

Beslutet om att ett klagomål uppfyller de kriterier som uppställts för att klagomålet ska tas till prövning fattas antingen av en kommittésammansättning (med 3 domare) eller av en kammarsammansättning (med 7 domare). Genom sitt beslut kan domstolen också fastställa en förlikning, varvid klagomålet stryks från domstolens agenda. De slutliga domarna meddelas antingen av en kommitté- eller kammarsammansättning eller av domstolens stora kammarsammansättning (med 17 domare). Genom sina domar avgör Europadomstolen ärenden som gäller påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt fastställer förlikningar.

Under verksamhetsåret meddelade Europadomstolen sju domar som berörde Finland (17 året innan). Två av domarna gällde dock endast sådana ersätt-

ningar som fastställdes med anledning av tidigare domar, vilket innebar att fem nya domar meddelades under verksamhetsåret.

Utöver dessa domar meddelade Europadomstolen även 16 kommittébeslut (31 året innan). Av dessa beslut fattades två efter att klaganden och regeringen nått en förlikning (14 året innan) och ett ärende avfördes från Europadomstolens agenda efter att Finland medgett att det skett en kränkning av de mänskliga rättigheterna (6 året innan). I 13 kammarbeslut konstaterade domstolen att det inte skett någon rättskränkning eller att klagomålet av processuella skäl skulle lämnas utan prövning. Dessutom meddelade Europadomstolen 17 nya interimistiska förordnanden i utlänningsärenden (201 året innan).

Vid utgången av år 2011 hade Europadomstolen meddelat sammanlagt 158 domar som berörde Finland (151 året innan). Därutöver hade 77 klagomål avgjorts (genom ett beslut eller en dom) till följd av en förlikning eller en ensidig förklaring från regeringens sida (74 året innan). Under perioden 1.11.1998–31.12.2011 har Europadomstolen meddelat 124 (119) fällande domar mot Finland, vilket är ett anmärkningsvärt stort antal. Under motsvarande tidsperiod meddelades endast 91 (89) fällande domar mot alla andra nordiska länder tillsammans (år 2011 meddelades sammanlagt 11 domar mot de övriga nordiska länderna, varav endast två var fällande).

LAGSTIFTNINGEN OM HUSRANNSAKAN VISADE SIG STÅ I STRID MED ARTIKEL 8

I fallen *Heino* och *Harju* (båda 15.2.2011) konstaterades en kränkning av artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna på grund av att de myndigheter som utfört en husrannsakning hade alltför vidsträckt makt att fatta beslut om åtgärdens ändamålsenlighet och omfattning. Eftersom husrannsakningen inte hade utförts med stöd av ett domstolsbeslut, borde klagandena dessutom ha haft möjligheter att utnyttja rättsmedel i efterhand. I fallet *Heino*, där det var fråga om att en advokatbyrå blivit föremål för en husrannsakning och egendom tagits i beslag, bestämde

Europadomstolen att staten skulle betala en ersättning på 4 000 euro för lidande och 2 500 euro i kostnadsersättning. I fallet *Harju* var motsvarande ersättningssummor 3 000 och 2 500 euro.

Till följd av dessa domar ändrades tvångsmedelslagen snabbt så att den person hos vilken husrannsakningen fördröjades sedan 1.8.2011 har haft möjlighet att yrka på att domstolen ska avgöra om det funnits förutsättningar för husrannsakningen och om husrannsakningen genomförts på det sätt som föreskrivs i tvångsmedelslagen.

KRÄNKNING AV YTTRANDEFRIHETEN

I fallet *Reinboth m.fl.* (25.1.2011) konstaterade Europadomstolen att staten gjort sig skyldig till en kränkning av yttrandefriheten. I detta fall var det fråga om att man i en tidning hade publicerat två artiklar om ett bötesstraff som tingsrätten ådömt en annan tidning för kränkning av privatlivsskyddet. (Den nämnda processen hade avslutats genom högsta domstolens prejudikat 2005:82 och den dom som Europadomstolen år 2010 meddelade om kränkning av yttrandefriheten i fallet *Saaristo m.fl.*, se JO:s berättelse för år 2010, s. 55). De finska domstolarna ansåg att också den senare nyhetsförmedlingen i den andra tidningen kränkte samma persons privatlivsskydd och påförde därför tidningen och dess journalister bötesstraff och ersättningsskyldighet.

Europadomstolen konstaterade emellertid att det var fråga om förmedling av nyheter om samma frågor som redan aktualiserats i fallet *Saaristo m.fl.* och att informationen härstammade ur offentligt rättegångsmaterial. I den senare artikeln nämndes inte ens den berörda personens namn. Europadomstolen konstaterade också att journalisterna och tidningen hade ådömts stränga påföljder (betalningsförpliktelser på över 27 000 euro). Europadomstolen påpekade att det med beaktande av den yttrandefrihet som journalister garanteras i artikel 10 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna endast under exceptionella omständigheter kan vara möjligt att döma ut fängelsestraff för nyhetsförmedling i massmedier. Detta kan vara möjligt t.ex. då det är fråga om hatpropaganda eller uppviglande till våld. Europadomstolen

hänvisade också till Europarådets parlaments rekommendation 1577(2007) om avskaffande av fängelsestraff för smädelse. Europadomstolen bestämde att staten skulle betala drygt 29 000 euro i ersättning för den ekonomiska skada som orsakats klagandebolaget och 8 000 euro i ersättning för rättegångskostnader.

TVÅ ERSÄTTNINGSDOMAR

Europadomstolen meddelade under verksamhetsåret två domar som gällde ersättningsfrågor, i fallen *Backlund* och *Grönmark* (båda 12.7.2011). Europadomstolen hade i sina domar år 2010 konstaterat att tidsfristen för väckande av talan om fastställande av faderskap innebar en kränkning av det privatlivsskydd som garanteras i artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (se JO:s berättelse för år 2010, s. 56). Då Europadomstolen inte i sina domar hade tagit ställning till själva faderskapsärendena, bestämde domstolen nu endast att staten skulle betala kostnadsersättningar på 500 euro till vardera klaganden.

Till följd av dessa domar ändrade högsta domstolen (HD) i januari 2012 sin rättspraxis genom plenumavgörandet HD 2012:11. HD fastställde faderskapet trots att tiden för väckande av talan hade löpt ut, genom att ge grundlagens bestämmelser företräde.

DOMAR GÄLLANDE RÄTTEGÅNGENS OSKÄLIGA LÄNGD

De rättsmedel som 1.1.2010 togs i bruk i samband med dröjsmål vid rättegången i allmänna domstolar har lett till att Europadomstolen sedermera tämligen systematiskt har lämnat finska klagomål som gällt dröjsmål vid rättegången utan prövning. Sådana domar där det var fråga om att rätten till rättegång inom en skälig tid hade kränkts meddelades dock även under verksamhetsåret i fallen

- *Seppälä* (11.1.2011), där rättegången gällande ekonomiska brott hade pågått i ca åtta år, till följd av vilket staten förpliktades betala klaganden 3 000 euro i ersättning för lidande, och

- *Kalle Kangasluoma* (15.2.2011), där rättegången gällande ekonomiska brott hade pågått i över 6 år och 4 månader vid en rättsinstans, till följd av vilket staten förpliktades betala klaganden 5 000 euro i ersättning för lidande och 1 683 euro i ersättning för rättegångskostnader.

ÄRENDEN SOM AVSLUTADES GENOM EN FÖRLIKNING ELLER ENSIDIG FÖRKLARING

I de två ärenden som under verksamhetsåret avslutades genom förlikning hade klagandena återkallat sina klagomål hos Europadomstolen, efter att finska staten erbjudit sig att betala gottgörelse till klagandena samt ersättning för deras rättegångskostnader. Ett ärende avslutades genom en ensidig förklaring av regeringen (6 året innan) där regeringen medgav att det skett en kränkning av de mänskliga rättigheterna (detta ärendet är markerat med * i tabellen). Under verksamhetsåret gällde alla de ärenden som avslutades på detta sätt rättegångens längd.

Valo (25.1.2011)	straffprocessens längd	9 000 €
Koio (25.1.2011)*	straffprocessens längd	2 000 €
P.J. (3.5.2011)	civilprocessens längd	8 500 €

Domar gällande rättegångens oskäligen längd

KLAGOMÅL SOM LÄMNADES UTAN PRÖVNING GENOM KAMMARBESLUT

Under verksamhetsåret lämnades dessutom 13 klagomål som behandlades av en kammarsammansättning utan prövning, antingen på grund av att det inte konstaterades någon rättskränkning i ärendet eller på olika processuella grunder (11 året innan).

Det faktum att nationella rättsmedel inte hade utnyttjats ledde till att Europadomstolen lämnade klagomålet *Sormunen* (4.1.2011) utan prövning. Detta klagomål gällde förbudet mot dubbel bestraffning i den situation där skatteförhöjning och fängelsestraff hade påförts samtidigt. Klagomålet *Vainio* (3.5.2011), som gällde ett påstående om att processen för återbrytande av en dom i ett tvistemål varit orättvis, lämnades å sin sida utan prövning på grund av att klagomålet i strid med den s.k. sexmånadersregeln hade anförts alltför sent. Klagomålet *Kolu* (3.5.2011) som gällde ett tvistemål angående ett vägservitut lämnades också utan prövning på samma grund. Klagomålet *Lönnberg* (6.9.2011) som gällde ett frihetsberövande och en personbesiktning samt de därmed anknutna möjligheterna till ändringssökande förkastades däremot såsom uppenbart ogrundat och delvis på grund av att nationella rättsmedel inte utnyttjats i ärendet.

Europadomstolen ansåg att det inte förekommit någon kränkning av yttrandefriheten i fallet *Yleisradio Oy m.fl.* (8.2.2011). Europadomstolen konstaterade nämligen att HD i sitt prejudikat HD 2009:3 hade lagt fram godtagbara grunder för ingrepp i yttrandefrihet i ett fall där sekretessbelagda omständigheter beträffande ett incestbrott hade yppats i en tv-intervju som hörde till ett aktualitetsprogram. Det hade inte heller förekommit någon kränkning av yttrandefriheten i fallet *Karhtunen* (10.5.2011), där klaganden hade fått en fällande straffdom för sin installation Neitsythuorakirkko.

I fallet *Heikkinen* (22.3.2011) förkastade Europadomstolen klagandenas påståenden om kränkningar av artiklarna 2 och 3 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna såsom uppenbart ogrundade. Det var fråga om ett fall där en polisman hade använt ett skjutvapen och ett skott hade träffat klaganden i axeln i en sådan nödvärnssituation där klaganden flydde med bil. I fallet *Launiala* (13.9.2011) ansåg Europadomstolen att klagandens påståenden om att en rättegång gällande tjänstebrott varit orättvis och om att den straffrättsliga legalitetsprincipen hade kränkts var uppenbart ogrundade.

Vissa påstådda kränkningar av artikel 3 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, som gällde avlägsnande ur landet, ströks från Europadomstolens agenda på grund av att omständig-

heterna hade förändrats. I fallen *D.H.* (28.6.2011), *M.* (6.9.2011) och *F.S.* (13.12.2011) hade klagandena beviljats uppehållstillstånd i Finland under den tid processen pågick vid Europadomstolen. I fallet *Shakor m.fl.* (28.6.2011) ströks sammanlagt 49 klagandes klagomål från domstolens agenda då Finlands regering, efter att domstolens stora kammarsammansättning meddelat sin dom angående förhållandena för asylsökande och flyktingar i Grekland (*M.S.S. mot Grekland och Belgien*), uppgav att de klagande som skulle utvisas till Grekland skulle ges möjlighet till ny prövning av sina ärenden i Finland. I fallet *Duma* (29.11.2011) ströks ärendet från domstolens agenda på grund av att klaganden återtog sitt klagomål.

ERSÄTTNINGSBELOPPEN

I de fällande domarna förpliktades finska staten betala klagandena ersättningar till ett sammanlagt belopp av 59 700 euro (ca 313 000 euro år 2010). De ärenden som avslutades genom en förlikning eller ensidig förklaring medförde kostnader på nästan 19 500 euro (154 000 året innan). Under verksamhetsåret orsakade de klagomål som gällde de mänskliga rättigheterna således finska staten sammanlagda kostnader på drygt 79 000 euro (463 000 året innan).

NYA KOMMUNICERADE KLAGOMÅL

Under verksamhetsåret inhämtades regeringens svar med anledning av 17 nya klagomål (30 året innan). Ett av de kommunicerade klagomålen (nr 5556/10) gällde högsta förvaltningsdomstolens (HFD) årsboksavgörande HFD 2009:83 i det s.k. asfaltkartellärendet (Finland har ombetts bemöta de påståenden som gäller möjligheterna att försvara sig mot hörsagavittnesmål samt bevisströskeln och oskuldspresumtionen). Det var likaså fråga om rätten till en rättvis rättegång i det fall där hovrätten ändrat straffdomen för den som sökt ändring i ärendet till dennes nackdel utan att ordna någon muntlig huvudförhandling. Rätten till en rättvis rättegång aktualiserades också i ett ärende som gällde beviljande av rättshjälp för svaranden i ett brottmål.

I tre fall var det fråga om tillgodoseende av familjelivsskyddet i samband med omhändertagande av barn, familjeåterförening och arrangemang i anslutning till barnets umgängesrätt. Ett ärende berörde det skydd för korrespondensen som tryggas i artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna i den situation där en advokats e-postmeddelande till sin huvudman hade kvarhållits i häktet. I två fall var det fråga om tillgodoseende av yttrandefriheten då journalister blivit föremål för straffprocessuella åtgärder.

Sju av de kommunicerade klagomålen gällde frågan om huruvida avlägsnandet ur landet (till Nigeria, Italien, Iran och Ryssland) varit förenligt med det förbud mot återsändning som grundar sig på artikel 3 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. I två fall uppmärksammades också frågan om de till buds stående rättsmedlens effektivitet (suspensiva verkan) i ljuset av artikel 13. Artikel 3, som innehåller ett förbud mot omänsklig behandling, aktualiserades också i ett ärende som gällde användningen av observationsoveraller i fångelset.

3.3 JO:S IAKTTAGELSER

3.3.1 DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA INOM LAGLIGHETSKONTROLLEN

Nedan följer en redogörelse för JO:s iakttagelser i samband med laglighetskontrollen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Iakttagelserna grundar sig på de klagomål som avgjorts under verksamhetsåret och på de ärenden som JO undersökt på eget initiativ samt på uppgifter som yppat sig i samband med inspektionerna. Avsikten med framställningen nedan är inte att redogöra för JO:s helhetsuppfattning om den rådande situationen i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland. Via klagomålen erhålls nämligen endast ett begränsat urval uppgifter som beskriver hur väl förvaltningen fungerar.

Syftet med detta avsnitt är däremot att skapa en allmän bild av hur väl de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses inom förvaltningen och inom den övriga verksamhet som hör till JO:s övervakningsbehörighet. För avgörandenas del uppmärksammas uttryckligen deras betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna – flera avgöranden behandlas mer detaljerat i de avsnitt som gäller de olika sakområdena, där infallsvinkeln är vidare. Alla avgöranden som är av betydelse med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har emellertid inte kunnat inkluderas i detta avsnitt.

3.3.2 JÄMLIKHETEN 6 §

Ett jämlikt bemötande av alla människor utgör en av hörnstenarna för vårt rättssystem. I 6 § i grundlagen finns föreskrifter om jämlikheten. Ett godtagbart samhällsintresse kan emellertid berättiga till särbehandling av vissa 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 reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna betonades det allmännas skyldighet att främja den faktiska jämlikheten i samhället. I de klagomål som anförs hos JO åberopas ofta jämlikhetsaspekter.

För att synskadade vid förvaltningsprocessen ska bemötas jämlikt i förhållande till andra personer, betonas betydelsen av att myndigheterna självmant hjälper till i de olika behandlingsfaserna. Det är motiverat att myndigheten agerar på eget initiativ också vid delgivning av ett beslut eller någon annan handling, istället för att vänta på att kunden eventuellt tar kontakt för att få tilläggsinformation.

Detta gäller åtminstone i sådana situationer där myndigheten fått kännedom om partens synskada i samband med behandlingen av ett ärende som inlett på myndighetens initiativ. Även om det inte finns föreskrifter om muntlig delgivning i förvaltningslagen, kunde myndigheten med beaktande av tolknings-, service- och rådgivningsskyldigheten t.ex. kontakta en synska-

dad kund per telefon och meddela att denne inom en nära framtid kommer att få ett skriftligt avgörande eller dokument med ett visst innehåll (1461/4/10*).

För sådana hälso- och sjukvårdstjänster som skaffas i form av köptjänster ska samma avgifter tas ut som för motsvarande kommunala tjänster (3844/4/09*).

Inom barnskyddet hade man handlat lagstridigt i det fall där barnets far inte hade kallats till de förhandlingar och sammankomster som gällde barnets klientplan. Klientplanerna och besluten gällande barnet hade inte heller sänts till fadern innan han särskilt begärt det och fadern hade inte getts anvisningar om hur han vid behov kunde söka ändring i besluten. Då föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn har fadern emellertid samma rättigheter som modern i samband med barnskyddsärenden. Fadern ska också höras i de ärenden som berör barnet (245/4/10).

Kravet på jämlikt bemötande kränktes också i det fall där en landskapsdirektör förbjudit en filmproducent att filma ett informationsmöte gällande skyddandet av saimenvikaren. Landskapsdirektören hade nämligen inte ansett att det fanns något hinder för att en lokaltidningsjournalist, som var utrustad med fotograferingsutrustning, rapporterade om informationsmötet (4314/4/09*).

Kravet på jämlikt bemötande kunde inte användas som motivering för den begränsning av rätten att använda telefon som uppställts för en fånge som flyttats till sjukhuset. Fångens rätt att använda telefon var lika begränsad på sjukhuset som på fängelsets slutna avdelning. Dessa situationer motsvarade dock inte varandra med tanke på de omständigheter som var av betydelse för begränsningarna (1686/4/11).

Vidare konstaterades det att kvinnliga och manliga fångar ska bemötas jämlikt då de med tanke på sin placering på avdelningarna står i samma ställning och det inte finns någon godtagbar grund för särbehandling av dem (4010/4/09). JO betonade också betydelsen av att utvärderingscentret och fängelserna samarbetar och utbyter information för att främja jämlikheten när det gäller placeringen av en rörelsehindrad fånge i fängelset (3610/4/10). Dessutom konstaterades det att fängelser av samma typ i prin-

cip ska ha enhetliga bestämmelser om innehav av egendom (4442/4/10).

DISKRIMINERINGSFÖRBUDET

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

Om hälsovårdscentralernas svenskspråkiga enheter endast är tillgängliga för personer som pratar svenska som registrerat modersmål, kränks rätten för dem som enligt sin egen bedömning behärskar och önskar använda svenska, men som har finska eller något annat språk som registrerat modersmål (661/4/10*).

Forststyrelsen hade däremot en godtagbar orsak till att endast bevilja lokalbefolkningen tillstånd att köra motorkälke utanför körstråken och de officiella rutterna i en nationalpark (1966/4/09).

I det fall där staden hade bestämt att personalen vid ett privatiserat affärsverk inte under den tid försäljningen av affärsverksamheten pågick kunde bli utsedda till andra tjänster eller sysslor hos staden, hade staden utan godtagbar orsak ställt dessa personer i en ofördelaktigare ställning än andra arbetstagare och tjänsteinnehavare. Det faktum att en person stod i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande till en sådan verksamhetsenhet inom staden som eventuellt skulle överlåtas utgjorde inte med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna en godtagbar grund för ett rekryteringsförbud. Detsamma gällde de affärsekonomiska orsaker som staden lagt fram som grund för rekryteringsförbudet (3920/4/09*).

BARNENS 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 även i behov av särskilt skydd och särskild omsorg eftersom de är omyndiga och i en mer utsatt ställning än vuxenbefolkningen. Bestämelsen ger därför också en grund för sådan positiv särbehandling av barn som gör att de kan behandlas jämlikt i förhållande till vuxenbefolkningen.

Det är särskilt viktigt att förundersökningen framskrider snabbt då det är fråga om trygghet av ett barns fysiska integritet. Det var inte rimligt att undersökningsåtgärder inte vidtagits i det fall där en anmälan om sexuellt utnyttjande av ett barn hade gjorts mer än ett år tidigare (2309/4/10).

Behandlingen av ett ärende som bl.a. gällde vårdnaden om ett tvåårigt barn hade pågått över tretton månader vid tingsrätten. JO konstaterade att ett dröjsmål vid ärendets behandling är av synnerligen stor betydelse när det är fråga om ett barn i denna ålder. I ärenden som gäller vårdnaden om barn och umgängesrätt ska särskild vikt fästas vid ärendenas behandlingstider (1135/4/10).

3.3.3 RÄTTEN TILL LIV, PERSONLIG FRIHET OCH INTEGRITET 7 §

Till statens viktigaste uppgifter hör att trygga människovärdets okränkbarhet i samhället. Detta är fundamentet för alla grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Förbudet mot sådan behandling som kränker människovärdet gäller såväl fysisk som psykisk behandling. Detta förbud gäller alla grymma, omänskliga eller förnedrande former av bestraffning eller behandling.

Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna berör den enskilda individens liv och frihet samt personliga integritet och trygghet. De grundläggande fysiska fri- och rättigheterna har två dimensioner. Det allmänna ska dels avhålla sig från att kränka de grundläggande fri- och rättigheterna, dels skapa förhållanden där de grundläggande fri- och rättigheterna är så väl tryggnad 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 fri- och rättigheterna är polisens bruk av tvångs- och maktmedel samt förhållandena i slutna anstalter och inom militären särskilt känsliga frågor. Inom inspektionsverksamheten har man särskilt fäst vikt vid att pennalismtraditionen inom militären ska brytas. Den personliga friheten och integriteten har också aktualiserats i samband med inspektionerna av psykiatriska sjukhus, polisinrättningar och fängelser samt försvarsmaktens enheter. Vid de inspektioner som gällt polisen har JO framför allt uppmärksammat bruket av sådana tvångsmedel som riktar sig mot den personliga friheten men som faller utanför domstolskontrollen, såsom gripanden och anhållanden.

RÄTTEN TILL PERSONLIG INTEGRITET OCH TRYGGHET

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt till liv samt till personlig frihet, integritet och trygghet. I paragrafens 3 mom. föreskrivs det att den personliga integriteten inte får kränkas och att ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Momentet innehåller också preciserande bestämmelser om kränkningar av den personliga integriteten och om frihetsberövanden. Dessa föreskrifter gäller både lagstiftaren och lagtillämparen. Alla former av frihetsberövanden och kränkningar av den personliga integriteten ska grunda sig på lagar som stiftats av riksdagen. I detta sammanhang får det inte finnas rum för godtycke. Den personliga friheten är en generell grundläggande fri- och rättighet och omfattar utöver den fysiska friheten också individens fria vilja och självbestämmanderätt.

Den personliga integriteten och tryggheten inom social- och hälsovården

I ett fall där klaganden med stöd av mentalvårdslagen hade förordnats psykiatrisk vård mot sin vilja hade klagandens rätt att utan dröjsmål få frihetsberövandet prövat vid domstolen kränkts, då besvärens behandlingstid vid förvaltningsdomstolen överskred tre månader. Sjukhuset hade avslutat frihetsberövandet innan förvaltningsdomstolen hann ordna muntlig förhandling i ärendet (1901/4/10*).

Bestämmelserna om ordinerande av läkemedelsbehandling för en patient mot dennes vilja ska tolkas snävt. Då en läkare fattar beslut om sådan läkemedelsbehandling är det nödvändigt att denne samtidigt i enlighet med mentalvårdslagen tar ställning till de begränsningsåtgärder som får vidtas då patienten ges läkemedlet (3296/4/09*).

Rättsskyddet för personer som blir föremål för sinnesundersökning kräver å sin sida att det tydligt framgår av lagen när häktningenslagen ska tillämpas på en person som genomgår en sinnesundersökning. JO gjorde en framställning om att lagen bör preciseras till denna del (3022/4/09* och 2011/2/11).

I det fall där en patient frivilligt blev intagen på en sluten avdelning vid ett psykiatriskt sjukhus, borde patienten ha getts en noggrann redogörelse för sin rättsliga ställning. Dessutom borde man ha inhämtat ett uttryckligt samtycke av patienten för att begränsningsåtgärder skulle få vidtas (3692/4/09*).

Vidare konstaterades det att ett beslut om svininfluensavaccinering av ett barn i princip endast kan fattas av barnets vårdnadshavare tillsammans. Det är nämligen inte fråga om en sådan rutinmässig åtgärd för vilken det räcker med bara den ena vårdnadshavarens samtycke (4640/4/09*).

Polisens åtgärder som berör den personliga friheten och integriteten

En stor del av de klagomål som hänför sig till 7 § i grundlagen gäller polisiära åtgärder som berör enskilda personers frihet. I klagomålen kritiserar polisen aningen för att ha vidtagit åtgärder utan stöd av lag eller för att åtgärderna inte varit förenliga med den proportionalitetsprincip som framgår av lagstiftningen. Vid inspektionerna av polisväsendet uppmärksammas ständigt vikten av att grunderna för frihetsberövanden registreras på ett tillbörligt sätt. Detta hör samman med den skyldighet att motivera beslut som följer av 21 § i grundlagen. Denna skyldighet behandlas längre fram i detta avsnitt.

Klädseln är en fråga som hänför sig till den personliga friheten. En åtgärd som berör en persons klädsel ska bedömas som ett ingrepp i dennes frihetssfär och

grunderna för ingreppet ska därför kunna härledas från lagen. Polisen hade inte lagstadgad rätt att bestämma att en person som vistades på en motorcykelmässa skulle klä av sig en väst med ett motorcykelgångs emblem. Det fanns nämligen inte något konkret hot förknippat med att personen i denna situation var iförd västen (2740/4/09*).

En person som kallats som vittne till en förundersökning hade i strid med lagen placerats i ett låst utrymme för att vänta på förhöret, trots att detta enligt lagen är tillåtet endast när det är fråga om personer som är misstänkta för brott (380/4/10).

Det var inte heller motiverat att en efterlyst person hade förts direkt till polisinsrättningens förvaringslokal då man i efterlysningen endast hade begärt information om den efterlystes vistelseort och begärt att kalla den efterlyste till ett förhör (1065/4/10*).

Polisen hade inte heller någon lagstadgad grund för att förplikta tre personer som polisen påträffat att omedelbart följa med till polisstationen för att utreda om någon av dem var den person som syntes på en övervakningskameraupptagning och som misstänktes för grov misshandel. Det lagenliga förfarandet skulle ha varit att kalla personerna till en förundersökning vid polisstationen (2361/4/10*).

En kroppsbesiktning innebär ett ingrepp i den grundlagsskyddade personliga integriteten. Detta ska beaktas när man bedömer huruvida en kroppsbesiktning ska genomföras eller inte. Detsamma gäller t.ex. också då man jämför det krav på att det ska finnas "skäl att misstänka att ett brott har begåtts" som uppställs som villkor för att en förundersökning ska få inledas med utnyttjandet av sådana tvångsmedel som förutsätter att någon är "skäligen misstänkt" för ett brott (3625/4/09).

Polisen får utföra säkerhetsvisitationer endast i samband med sådana frihetsberövande åtgärder som uttryckligen nämns i lagen. Även om det finns grunder för gripande är det inte enligt lagen möjligt att utföra en säkerhetsvisitation om den berörda personen inte *de facto* grips. En säkerhetsvisitation får inte heller genomföras som någotslags förberedande åtgärd med tanke på den eventualiteten att den berörda personen senare grips t.ex. med anledning av de fynd som görs

vid säkerhetsvisitationen. Man bör i synnerhet avfärda ett sådant förfarande där polisen rutinemässigt utför en säkerhetsvisitation av en person som är föremål för en tjänsteåtgärd (3655/4/10*). För att en säkerhetsvisitation ska få utföras krävs det att man fattar beslut om att den berörda personen ska gripas innan åtgärden vidtas (1966/4/10*).

Vid bedömningen av hur personer som hålls i förvar i polisens förvaringslokaler övervakas är det i sista hand fråga om myndigheternas skyldighet att aktivt trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, i dessa fall vanligtvis rätten till liv och personlig trygghet. Dessutom åläggs staten vissa skyldigheter i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. I exceptionella situationer, t.ex. då det inträffar ett dödsfall i en förvaringslokal, kan statens skyldighet att skydda liv medföra ett sådant materiellt ansvar som avses i artikel 2 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (4217/4/10).

Rätten till trygghet

Situationen vid ett vårdhem för äldre var oroande, eftersom man inte skyndsamt hade åtgärdat de brandsäkerhetsproblem som varit kända åtminstone sedan januari 2010. Dessutom hade man tillsammans med brandsäkerhetsmyndigheterna kommit överens om att inget sprinklersystem skulle installeras i vårdhemmet, eftersom ersättande utrymmen skulle bli klara vid årsskiftet 2012–2013. Avsaknaden av släckningssystem kunde accepteras endast då vårdhemmet upphör med sin verksamhet vid utgången av år 2012 (1572/4/10).

Förhållandena för frihetsberövade personer

Den sista meningen i 7 § 3 mom. i grundlagen ger uttryck för ett grundlagsenligt uppdrag som innebär att bemötandet av personer som berövats sin frihet bl.a. ska uppfylla kraven i de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna. En särskild kategori inom JO:s laglighetskontroll utgörs av övervakning

gen av de rättigheter som tillkommer personer som på lagliga grunder har berövats sin frihet. JO avgör årligen ett stort antal ärenden som gäller frihetsberövade personers rättigheter. De frihetsberövades grundläggande fri- och rättigheter får nämligen inte begränsas utan lagstadgad grund.

I fängelselagen finns föreskrifter om lagens allmänna målsättningar. Till målsättningarna hör bl.a. att förhindra brottslighet under straffiden. Dessa föreskrifter utgör emellertid inte ett sådant bemyndigande med stöd av vilket fångarnas rättigheter kunde begränsas (3412/4/09*).

Begränsningen av en persons rättigheter i anslutning till ett frihetsberövande ska grunda sig på lag. En fånge som hålls avskild på grund av utredningen av en ordningsförseelse får enligt lagen inte ha mer begränsade rättigheter än en fånge som avtjänar straff i enrum (370 och 446/4/10).

BJO:s ställföreträdare kritiserade fängelsets förfarande i det fall där en fånge som ställts under observation inte hade tillåtit inneha den egendom fången begärt. Observationen innefattar inte i sig någon begränsning av rätten att inneha egendom. Å andra sidan är det dock möjligt att det faktum att en fånge placerats under observation medför sådana krav som med fog kräver ett annorlunda förhållningssätt till innehav av egendom än när en fånge vistas på en vanlig boendeavdelning (1804/4/10).

Det finns inga särskilda föreskrifter om telefonsamtal mellan fångar i olika fängelser och författningsgrunden ger således till denna del rum för tolkning. Man kan emellertid motivera att fångar som är intagna i olika fängelser i vissa situationer ska ha rätt att sinsemellan sköta ärenden per telefon. Ibland erbjudas en sådan möjlighet trots att det inte finns uttryckliga bestämmelser om saken. JO gjorde en framställning till justitieministeriet (JM) om att ministeriet ska bedöma huruvida det finns skäl att komplettera lagstiftningen med bestämmelser om telefonsamtal mellan fångar (1658/2/11).

Direktören för ett fängelse hade handlat lagstridigt då denne hade uppställt givandet av ett urinprov som villkor för ett övervakat besök, trots att ett urinprov enligt lagen kan krävas endast då det är fråga om ett oövervakat besök (908/4/11).

En fånge som i december transporterats från Riihimäki till Åbo hade vägrat ta emot den varma klädsel som fången erbjudits. Bilens passagerarutrymme var inte uppvärmt. Fången hade inte heller bett om att uppvärmningsanordningen skulle knäppas på under resan. Trots att fången inte hade reagerat på förfrågingen om klädseln och varit passiv när det gällde uppvärmningen, skulle det med tanke på omständigheterna ha krävts att man säkerställt att transporten skedde på ett tillbörligt sätt. Detta innebar enligt JO att man borde ha säkerställt att uppvärmningsanordningen var påknäppt under transporten (1774/4/11).

Frågan om hur den tekniska övervakningen utförs är så viktig med tanke på både fångarnas och personals säkerhet och integritetsskydd att det enligt JO skulle finnas skäl för Brottsföljdsmyndigheten att t.ex. överväga att utfärda anvisningar om övervakningsanordningarnas placering och användning samt om förvaringen av upptagningarna (2397/2/08).

I sina klagomålsavgöranden som gällde den inverkan överträdelser av permissionsvillkoren haft på strafftiden konstaterade JO att det i vissa situationer kan vara fråga om godtyckligt frihetsberövande ifall frihetsberövandet förlängs trots att den berörda personen själv inte haft möjligheter att påverka de händelser som lett till att permissionstiden överskridits (3350* och 3584/4/09 samt 811/4/10).

FÖRBUDET MOT BEHANDLING SOM KRÄNKER MÄNNISKOVÄRDET

Enligt 7 § 2 mom. i grundlagen 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 omfat-

ta all slags grym, omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Bestämmelsen har i huvudsak samma innehåll som artikel 3 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, 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 är dock i viss mån beroende av de föränderliga värderingar och uppfattningar som råder i samhället. Den praxis som iaktas vid tillämpningen av grundlagen och konventionen om de mänskliga rättigheterna sammanfaller inte heller alltid.

Betydelsen av ett människovärdigt bemötande 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 allt emellanåt också kravet på människovärdig behandling.

En patient som isolerats vid ett psykiatriskt sjukhus hade tvingats utträtta alla sina behov på golvet i isoleringsrummet och hade blivit tvungen att vänta länge på att rummet skulle städas. Denna behandling var förnedrande och kränkte patientens människovärde. Man bör kunna ordna behandlingen också av en hotfull och våldsam patient så att patienten ges möjlighet att utträtta sina behov på ett människovärdigt sätt (4181/4/09*).

I det fall där äldre personer hade flyttats från en serviceenhet till en annan utan att de äldre eller deras anhöriga hade getts några möjligheter att delta i beslutsfattandet kränktes de äldre personernas människovärde (658/4/10).

3.3.4 DEN STRAFFRÄTTSLIGA LEGALITETSPRINCIPEN 8 §

En av de grundläggande principerna i en rättsstat är att ingen får betraktas som skyldig eller dömas till straff för en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Man får inte heller påföra någon ett

strängare straff för ett brott än vad som föreskrevs i lagen när gärningen begicks. Denna princip kallas den straffrättsliga legalitetsprincipen. JO har emellertid sål- lan behövt ta ställning till problem som gällt iakttagan- det av denna princip.

3.3.5 RÖRELSEFRIHETEN 9 §

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna reglerades rörelsefrihetens olika di- mensioner ännu mer detaljerat än förut. Finska med- borgare och utlänningar som lagligen vistas i Finland har rätt att röra sig fritt inom landet och välja var de vill bosätta sig. Var och en har också rätt att lämna landet. Till rörelsefriheten hör även utlänningars rätt att resa in i landet och lämna landet.

De klagomål som berör rörelsefriheten gäller ofta myn- dighetsavgöranden eller förfaranden som hör samman med beviljandet av pass. Också sådana sociala stöd som är beroende av individens boendeort har ibland föranlett problem med avseende på rörelsefriheten.

3.3.6 PRIVATLIVSSKYDDET 10 §

I 10 § i grundlagen tryggas individens rätt till ett pri- vatliv. Privatlivsskyddet kompletteras även av de grund- läggande fri- och rättigheter som har en nära anknyt- ning till privatlivet, såsom rätten till heder och hemfrid samt skyddet för förtroliga meddelanden. I samband med frågor som gäller privatlivsskyddet, hemfridsskyd- det och skyddet för förtroliga meddelanden ställs man ofta inför svåra intresseavvägningar, eftersom tryggan- det av andra grundläggande fri- och rättigheter, så- som yttrandefriheten och den därmed anknutna of- fentlighetsprincipen eller tryggandet av rättegångens offentlighet, i viss mån kan kräva att individens privat- livsskydd kränks eller att omständigheter som hör samman med någons privatliv röjs.

I grundlagens bestämmelse om skydd för privatlivet nämns också skyddet för personuppgifter som en del av privatlivsskyddet. Denna bestämmelse ger vid han-

den att individens rättsskydd och integritetsskydd vid hantering, registrering och användning av personupp- gifter bör tryggas i lag.

HEMFRIDSSKYDDET

Polisens husrannsakingar

I samband med polisens husrannsakingar aktuali- seras ofta frågan om huruvida de myndighetsåtgär- der som kränker hemfriden grundar sig på lag. Under de senaste åren har en stor del av de klagomål som anförts angående polisens husrannsakingar gällt närvarorätten för den hos vilken husrannsakan före- tagits. Det verkar som om polisen mycket lätt – ofta på diskutabla grunder – underlåter att ge den hos vil- ken husrannsakan företas tillfälle att vara närvaran- de vid husrannsakan. Ett annat problem har utgjorts av att man inte tagit hänsyn till möjligheten att kalla ett vittne till platsen.

Tvångsmedelslagen ändrades 1.8.2011. Denna änd- ring innebär att den hos vilken en husrannsakan har förrättats får föra förutsättningarna för husrannsakan eller det förfarande som iakttagits vid husrannsakan till domstolen för prövning. Detta torde i viss mån in- verka på antalet klagomål angående husrannsakin- gar hos JO.

Med anledning av den ovan nämnda lagändringen ansåg BJO att polisen ska informera om möjligheten att föra lagligheten av en husrannsakan till tingsrät- ten för prövning. Detta borde regleras i lag, men innan lagändringen genomförs borde situationen åtgärdas med hjälp av anvisningar (3229/2/11*).

En person som gripits i sitt hem borde ha getts möj- lighet att vara närvarande vid den husrannsakan som utfördes omedelbart efter gripandet (1230*, 1288*, 3586* och 4332/4/10*). I ett annat fall där ingen var närvarande vid en husrannsakan kunde man däremot ha lämnat en anmälan om åtgärden, jämte kontakt- uppgifter (1658/4/10*).

BJO gav en kriminalinspektör en anmärkning på grund av att denne genomfört husrannsakingar i hemlighet. Husrannsakingarna hade avsiktligt genomförts så att man inte ens hade försökt ge hyrestagarna, dem som skötte hyresbetalningen eller dem som använde bostaden tillfälle att vara närvarande vid husrannsakingarna. Polisen hade tvärtom bl.a. genom övervakning noggrant säkerställt att de berörda personerna inte fick kännedom om husrannsakingarna. Man hade inte heller i efterhand utan dröjsmål informerat om husrannsakingarna, utan först fem månader senare (3165/2/10*).

En kriminalkommissarie kritiserades även i ett annat fall för att bostadens innehavare inte hade getts möjlighet att vara närvarande vid en husrannsakan. I samma ärende kritiserades också en äldre konstapel för att denne hade utfört en sådan inspektion av en bostad som avses i djurskyddslagen, trots att det inte visats att det fanns skäl att misstänka att djurets ägare eller innehavare skulle ha gjort sig skyldig till något sådant straffbart förfarande som stod i strid med djurskyddslagen (846/4/10).

Det fanns inte heller obestridliga grunder för husrannsakan i det fall där BJO inte på basis av utredningen kunde bedöma tillförlitligheten av det tips polisen fått. Dessutom uppmärksammade BJO att sådana omständigheter som hänför sig till utredningen inte berättigar till dröjsmål i samband med anmälan om husrannsakan samt att det enligt huvudregeln ska ges ett skriftligt förordnande om husrannsakan (1261/4/09).

Polisen hade inte i anslutning till sådana övervakningsuppgifter som avses i utlänningslagen rätt att gå in i en bostad eller låta bli att iakta en uppmaning om att avlägsna sig, eftersom lagen inte innehåller föreskrifter om några sådana befogenheter (3695/4/09*).

Vid en husrannsakan hade en polishund vält omkull en sophink på golvet, men soporna hade inte städats upp. Dessutom hade sängen lyfts upp och ställts på sidan. Detta stred mot principen om minsta möjliga olägenhet. Bostaden borde ha lämnats i ett skick som bättre motsvarade det skick bostaden var i innan husrannsakan utfördes (4149/4/10).

FAMILJELIVSSKYDDET

I 10 § i grundlagen finns inget omnämnande av familjelivsskyddet, men man har ändå ansett att familjelivsskyddet hör till det privatlivsskydd som tryggas i grundlagen. I artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna jämföras familjelivet uttryckligen med privatlivet.

Det finns inga särskilda föreskrifter om en fångens möjligheter att hålla kontakt med sina närstående under den tid fången tillfälligt är intagen på sjukhus för vård och undersökningar. Vid tillämpningen av bestämmelserna om fångens rätt att använda telefon och begränsandet av denna rätt ska man ta hänsyn till att det är fråga om en rättighet som hör till familjelivs- och privatlivsskyddet (1686/4/11).

På basis av de uppgifter som lämnats i ett klagomål och den övriga dokumentation i ärendet ansåg man att det var möjligt att det fanns ett sådant personligt band mellan en morförälder och ett fullvuxet utvecklingshämmat barnbarn som omfattades av privatlivs- och familjelivsskyddet. Morföräldern fungerade som barnbarnets intressebevakare (3096/4/09*).

SKYDDET FÖR FÖRTROLIGA MEDDELANDEN

En inskränkning av skyddet för förtroliga meddelanden yppar sig t.ex. i att det under vissa förutsättningar är tillåtet att öppna och läsa postförsändelser samt att avlyssna och spela in samtal. Dessa åtgärder ska dock grunda sig på lag.

Ofta framträder gränserna för meddelandehemligheten i samband med förundersökningsmyndigheters brottsutredningar och i frågor som gäller rätten till förtrolig kommunikation för personer som är intagna i slutna anstalter. För fångars del är skyddet för förtrolig kommunikation i många fall också av betydelse när det gäller tillgodoseendet av rätten till en rättvis rättegång.

Det faktum att en person avtjänar ett straff medför ingen allmän rätt att kränka skyddet för förtroliga meddelanden i samband med sådana brottsutredningar som inte är anknutna till fängelsef. Läsning av en fånges förtroliga meddelanden kan inte motiveras med fängelselagens bestämmelse om läsning av brev i de fall där det är fråga om förhindrande eller utredning av andra brott än sådana som begås under fängelsetiden (3447/4/09*).

Ett brev som en advokatbyrå sänt till en fånge hade av misstag öppnats i fängelsef, vilket äventyrade skyddet för förtrolig kommunikation (186/4/10). Det fanns inte heller lagliga grunder för läsning av en fånges brev i det fall där man varken ur fångdatasystemet eller ur annan dokumentation kunde härleda någon grund för läsningen av fångens brev. Praxisen vid granskningen av fångarnas korrespondens var således inte förenlig med fängelselagen (3731/4/10).

Det faktum att en fångtelefon placerats i en vakts arbetsrum innebar i praktiken att samtalen avlyssnades på ett sätt som stod i strid med fängelselagen (3507/4/10 och 2813/4/11).

Med tanke på skyddet för förtroliga meddelanden och privatlivsskyddet innehåller bestämmelsen i 13 kap. 2 § i fängelselagen inte tillräckligt noggrant utformade befogenheter för sådan videoövervakning där samtalet mellan en fånge och dennes besökare i detalj upptas i samband med ett övervakat besök (4107/4/09*).

En vaktmästare vid en polisinsrättning hade av misstag öppnat ett brev som ett rättegångsbiträde sänt till en fånge som hölls i polisens förvaringslokal under en tingsresa. BJO konstaterade att de tjänstemän som tillämpar lagen kan förväntas iakttä särskild noggrannhet och vaksamhet vid den praktiska lagtillämpningen då det är fråga om det grundlagsenliga skyddet för förtroliga meddelanden och dessutom om sådan korrespondens med ett rättsbiträde som åtnjuter särskilt skydd (4439/4/10).

PRIVATLIVSSKYDDET OCH SKYDDET FÖR PERSONUPPGIFTER

Var och en ska ha möjlighet att följa en offentlig rättegång utan att i samband med domstolens säkerhetskontroll råka ut för att sådan information som omfattas av privatlivsskyddet yppas för utomstående. Domstolens utrymmesarrangemang eller bristen på lämpliga utrymmen utgör inte en godtagbar orsak till att säkerhetskontroller utförs på ett sådant sätt som kränker det grundlagsenliga privatlivsskyddet (4250/4/09*).

Privatlivsskyddet kränktes också i ett fall där polisen utförde en husrannsakan av en bil. Husrannsakan företogs nämligen på grund av att en gassprayflaska observerats i bilen, trots att otillåtet innehav av gasspray inte utgör ett skjutvapenbrott (1065/4/10*).

Vidare uppmärksammade BJO polisen på att det inte är tillåtet att behandla personuppgifter (t.ex. fotografier) i anslutning till en polisåtgärd ifall det inte finns lagliga grunder för själva åtgärden. I samma sammanhang konstaterade BJO också att det är ett problem att polisens rätt att avbilda övervakade personer inte reglerats tillräckligt noggrant. Detta problem kommer endast delvis att åtgärdas genom de ändringar av tvångsmedelslagen och polislagen som träder i kraft vid ingången av år 2014 (1979/4/09*).

Privatlivsskyddet omfattar bl.a. rätten att fatta beslut om sig själv och sin kropp. Ett ingrepp i en persons klädsel kan således bli föremål för bedömning med avseende på privatlivsskyddet (2740/4/09*).

Tryggandet av fångarnas privatlivsskydd innebär att den s.k. könsregeln ska tillämpas vid sådana säkerhetskontroller i fängelsef där det krävs att fången klär av sig, trots att fängelselagen inte innehåller några föreskrifter om saken (1473/4/11).

Om en grupp som besöker fängelsef består av sådana personer för vilka fångens identitet med stöd av lag ska hemlighållas, kan det vara en rättslig plikt att skydda fångens privatliv. Det är dock även i andra fall många gånger förenligt med principen om minsta möjliga olägenhet att dra försorg om fångarnas privatlivsskydd (2398/2/08*).

Integritetsskyddet inom hälso- och sjukvården och inom socialväsendet

I samband med de åtgärder som vidtas inom hälso- och sjukvården samt socialvården måste individens integritetsskydd beaktas. När det gäller vården av en patient ska man ta hänsyn till att alla andra personer än de som deltar i patientens vård eller utför uppgifter i anslutning till vården är utomstående personer i förhållande till patienten.

Uppgifter om en patients hälsotillstånd får inte lämnas till påseende för utomstående, t.ex. andra patienter. I läkarens mottagningsrum ska sekretessbelagda uppgifter förvaras så att ingen utomstående kan ta del av dem (1840/4/10*). En barnmorska bröt mot tystnadsplikten då denne på eget initiativ och utan patientens vetskap hade kontaktat socialväsendet och barnskyddet (1916/4/10*).

Inom ett sjukvårdsdistrikt skulle man inte ha fått sända ett oskyddat e-postmeddelande av vilket det framgick att klaganden fått hälso- och sjukvårdstjänster inom sjukvårdsdistriktet (3438/4/09*).

I ett annat fall var det fråga om att en försäkringsanstalt endast hade rätt att få nödvändiga uppgifter ur en skadad persons patientjournal. En yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården ska bedöma vilka uppgifter som är nödvändiga med tanke på det användningsändamål som framgår av en begäran om utlämnande av patientuppgifter. Man ska även göra tillbörliga anteckningar om utlämnandet av uppgifterna (4595/4/09*).

Då en läkare vid Brottsförhållningsmyndigheten hade gett en utredning med anledning av en fånges klagomål hade läkaren även delgett klaganden utredningen som sådan, trots att läkaren i utredningen hade yppat information om en annan fånges hälsovård och inget samtycke till utlämnandet av denna information hade inhämtats av fången. I ärenden som berör klienter inom hälso- och sjukvården och socialvården måste man ta hänsyn till patientens och klientens integritet och beakta att uppgifter inte får lämnas ut utan den berörda personens samtycke eller föreskrifter i lag (1575/4/10).

3.3.7 RELIGIONS- OCH SAMVETSFRIHETEN 11 §

Till religionsfriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion. Religions- och samvetsfriheten innefattar också s.k. negativ religionsfrihet. Var och en har rätt att bekänna sig till och utöva en religion, rätt att ge uttryck för sin övertygelse och rätt att höra till eller inte höra till ett religiöst samfund. Ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning.

Till religionsfriheten hör också rätten att utträda ur ett religiöst samfund. Förfarandet i samband med utträdet får inte vara sådant att det onödigt försvårar eller till och med hindrar en person från att utöva denna grundläggande rättighet. Samtidigt ska emellertid också rätten att höra till ett religiöst samfund tryggas. Förfarandet vid tre magistrater ansågs inte stå i rätt proportion till sitt syfte, då magistraterna inte godkände sådana anmälningar om utträde ur kyrkan som gjorts via webbplatsen eroakirkosta.fi. Detta förfarande tryggade inte heller de olika dimensionerna av religionsfriheten på ett välvägt sätt (3666/4/10*).

3.3.8 YTTRANDEFRIHETEN OCH OFFENTLIGHETEN 12 §

YTTRANDEFRIHETEN

Till yttrandefriheten hör utöver rätten att ge uttryck åt och förmedla information, åsikter och andra meddelanden också rätten att ta emot sådan information utan att någon i förväg ställer upp hinder för det. De yttrandefrihetsbestämmelser som ingår i grundlagen och i de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna är nästan identiska till sitt innehåll. Det centrala syftet med yttrandefrihetsbestämmelserna är att trygga en fri opinionsbildning, öppen offentlig debatt, fri utveckling och pluralism för massmedier, samt möjliggörandet till offentlig kritik av maktutövningen, vilket hör till grunderna för ett demokratiskt samhälle. Det hör uttryckligen till det allmännas skyldigheter att främja yttrandefriheten.

Statens forskningscentral kränkte en forskares yttrandefrihet då forskningscentralen tilldelade forskaren en skriftlig varning på grund av att denne uppträtt som sakkunnig i ett av riksdagens utskott (3098/2/10*).

Fotografering och publicering av fotografier omfattas också av yttrandefriheten. Förhållandet mellan yttrandefriheten och den offentlighet som hör samman med en rättvis rättegång samt målsägandens privatlivsskydd aktualiserades i ett fall där ordföranden för HD:s beslutssammansättning hade förbjudit fotografering utanför rättsalen, dvs. i HD:s väntrum. JO ansåg att det inte generellt sett är uteslutet att en myndighet under vissa omständigheter kan uppställa något slags begränsningar för fotografering med stöd av argument som grundar sig på en direkt tillämpning av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. I detta fall var det emellertid inte enligt JO fråga om någon lucka i lagen eller annars om en sådan situation där det skulle ha varit möjligt att genom en direkt tillämpning av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna utsträcka fotograferingsförbudet till utrymmena utanför sessionssalen. JO ansåg att det i det aktuella fallet inte heller fanns några andra grunder som skulle ha gjort det möjligt att förbjuda fotografering i domstolens väntrum (3149/4/10*).

I ett annat fall konstaterades det att en landskapsdirektör inte hade haft någon lagstadgad grund för att hindra en filmproducent från att filma ett informationsmöte som gällde skyddandet av saimenvikaren, eftersom filmproducenten inte hade befunnit sig på platsen illegitimt och filmandet inte kränkte privatlivsskyddet för dem som befann sig på platsen (4314/4/09*).

I ett fängelse hade man å sin sida handlat lagstridigt då man läst en insändarskrivelse som en fånge sänt till en tidning, eftersom man som grund för läsningen anförde att brevet misstänktes innehålla sådana påståenden om fängelsens tjänstemän som uppfyllde rekvisitet för ärekränkingsbrott. Bestämmelserna om läsning och kvarhållande av en fånges brev ger emellertid inte en myndighet rätt att själv på förhand förhindra kritik mot sin verksamhet (2703*, 2915*, 4356* och 4357*, 3830/4/10* samt 313/4/11*).

Vidare ska kvarhållandet av en fånges brev begränsas bara till den del av brevet eller postförsändelsen som utgör grund för kvarhållande, om det i praktiken är möjligt att avskilja denna del av brevet eller försändelsen (3136*, 3220* och 3315/4/09* samt 907/4/10).

OFFENTLIGHETEN

Yttrandefriheten är nära förknippad med rätten att ta del av handlingar och upptagningar som innehas av myndigheter. Den grundlagsbestämmelse som innehåller föreskrifter om upptagningars offentlighet är av finländskt ursprung. I lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet betonas särskilt främjandet av tillgången till information.

JO har fått ta emot ett stort antal klagomål angående upptagningars offentlighet. I de flesta fallen har klaganden emellertid fortfarande haft möjlighet att utnyttja sin lagstadgade rätt att föra ärendet till en behörig myndighet för avgörande. I dessa fall har JO i allmänhet anvisat klaganden att i första hand utnyttja detta rättsmedel.

En tingsdomare hade handlat i strid med lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar då denne efter förberedelsesammanträdet i ett brottmål hade vägrat lämna ut den stämningsansökan en journalist begärt. Tingsdomaren hade därmed handlat i strid med lag och vedertagen praxis. Det var fråga om ett medvetet agerande, som hade motiverats med argument som hänförde sig till tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I detta fall var det emellertid inte nödvändigt att begränsa rättegångens offentlighet för att trygga rätten till en rättvis rättegång (1094/4/11*).

I ett annat fall konstaterade BJO att utbildningsnämnden i en kommun skulle överväga alternativa sätt att presentera elevgrupperna i sin verksamhetsberättelse, så att man inte av berättelsen kunde utläsa vilka elever som fick specialundervisning (2983/4/09).

När det är fråga om sådana handlingar som betraktas som offentliga av den myndighet som utfärdat dem är det endast i exceptionella fall och av mycket vägande skäl möjligt att ur en postförsändelse till en fånge ens delvis kvarhålla handlingarna (3136*, 3220* och 3315/4/09* samt 907/4/10*).

I många av de klagomål som gällt handlingars offentlighet har också behandlingstiden för en begäran om information aktualiserats. Enligt lagen ska myndigheterna behandla sådana ärenden "utan dröjsmål". 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 gentemot kunder som är i behov av information.

En tingsrätt hade vid behandlingen av en dokumentbegäran handlat på ett sätt som var otillfredsställande med tanke på offentlighetsprincipen. Kravet på att namnet på en part eller ärendets diarienummer skulle uppges var nämligen inte förenligt med myndighetens skyldighet att bistå vid individualiseringen av en informationsbegäran (556/4/10).

Det förfarande där man tagit ut en sådan avgift som avses i förordningen om Patent- och registerstyrelsens avgiftsbelagda prestationer också för de bokslutsdokument som lämnats ut i elektronisk form stred mot 34 § 1 mom. i offentlighetslagen. JO ansåg inte heller att det var acceptabelt att man på det sätt som föreskrivs i förordningen endast tillämpat 34 § 2 och 3 mom. i offentlighetslagen, som gäller avgiftsbelagda prestationer, men inte paragrafens 1 mom. som innehåller föreskrifter om hur man utan avgift kan ta del av handlingar (1804/2/08).

3.3.9 MÖTES- OCH FÖRENINGSFRIHETEN 13 §

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

också uttryckliga bestämmelser om rätten att ordna demonstrationer samt föreskrifter om den fackliga föreningsfriheten. I samband med föreningsfriheten nämns även rätten att inte höra till föreningar, dvs. den s.k. negativa föreningsfriheten.

Mötes- och föreningsfriheten uppmärksammas i allmänhet i klagomål som gäller demonstrationer. Ofta är det fråga om att bedöma huruvida polisen har tryggt föreningsfriheten tillräckligt väl. Dessutom anförs det ibland klagomål över förfarandet för registrering av föreningar. Under verksamhetsåret avgjordes emellertid inga ärenden med anknytning till mötes- och föreningsfriheten.

3.3.10 RÖSTRÄTTEN OCH RÄTTEN TILL INFLYTANDE 14 §

De politiska rättigheterna, dvs. rösträtten och rätten till inflytande, har allt tydligare ansetts höra till individens grundläggande fri- och rättigheter. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna hade man uttryckligen för avsikt att reglera den politiska rätten till inflytande på grundlagsnivå. Röst-rätt tillkommer endast 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 samhällsengagemang och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Det hör inte till kommunens uppgifter att främja politisk verksamhet. Enligt kommunallagen är kommunen skyldig att bemöta sina invånare jämlikt. Staden hade således handlat felaktigt då den gett valbidrag till vissa riksdagsmän eller deras stödgrupper. Staden borde ha avhållit sig från att bevilja sådana bidrag (3629/4/09*).

3.3.11 EGENDOMSSKYDDET 15 §

Inom den tolkningspraxis som iakttagits i fråga om Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna har man tillämpat en bred prövningsmarginal för egendomsskyddet, men detta har inte försvagat det mot-

svarande skyddet på nationell nivå. Inom vår nationella rättspraxis har egendomsskyddet av tradition haft en stark ställning.

JO får relativt sällan anledning att pröva ärenden som berör egendomsskyddet. Detta beror åtminstone delvis på att t.ex. polisens beslut om beslag kan föras till domstolen för prövning och på att besluten om verkställighet av utsökning och de beslut som utmätningmännen fattar i samband med utsökningen kan överklagas hos tingsrätten. Också planläggnings- och expropriationsärenden kan i regel överklagas hos domstolen.

En allmän intressebevakare hade utfört en bristfällig utredning av huruvida en huvudman hade några släktingar, till följd av vilket intressebevakaren handlade felaktigt vid överlåtelsen av den avlidne huvudmannens hemlösöre. Arvingens egendomsskydd kränktes då den egendom som i enlighet med ärvdabalken skulle tillfalla den enda arvingen hade överlåtits till en annan aktör (3036/4/09*).

Av egendomsskyddet följer i sista hand att det inte längre finns någon grund för att polisen innehar ett föremål efter att ett beslag upphört. Polisen ska då utan oskäligt dröjsmål självant meddela föremålets ägare att det föremål för vars del beslaget upphört kan avhämtas (89 och 1828/4/10). Vidare är det mer motiverat att beslagtagen egendom återlämnas personligen än per post (4483/4/10). Det konstaterades även att tillbehör som är avsedda för narkotikaodling bevisligen ska förstöras, vilket kräver särskild dokumentation (100/4/10*).

I ett annat fall hade polisen handlat felaktigt då den hållit klagandens skjutvapen omhändertaget i över ett halvt år utan ett sådant beslut om temporärt omhändertagande som avses i skjutvapenlagen (436/4/10).

3.3.12 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. Grundlagen innehåller också föreskrifter om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet. I grundlagen garanteras alltså alla barn rätt till grundläggande utbildning. Också i FN:s konvention om barnets rättigheter betonas det att alla barn har lika rätt att få utbildning. Det allmänna ska se till att denna grundläggande rättighet tillgodoses.

De disciplinära åtgärder som med stöd av lagen om grundläggande utbildning får vidtas i fråga om en elev har på ett klart och uttömmande sätt räknats upp i lagen. Vid utredningen av ett hot mot en skola skulle man inte ha fått använda andra disciplinära åtgärder än sådana som är tillåtna enligt lagen (2277/4/10*).

En forskare vid en forskningsanstalt kan med tanke på vetenskapens och forskningens frihet i visst avseende anses ha en mer specifik yttrandefrihet än en vanlig tjänsteman eller arbetstagare vid en offentlig sammanlutning (3098/2/10*).

3.3.13 RÄTTEN 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 dessutom 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, näringsfriheten och rätten till utbildning samt med rätten till en rättvis rättegång och rätten till god förvaltning. I samband

med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 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.

De iakttagelser som gjorts i fråga om tillgodoseendet av de grundläggande språkliga rättigheterna inom laglighetskontrollen refereras i det avsnitt som gäller det särskilda temat för år 2011 (s. 99) och i det avsnitt som gäller språkfrågor (s. 313).

3.3.14 NÄRINGSFRIHETEN OCH RÄTTEN TILL ARBETE 18 §

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna tryggades vars och ens rätt att skaffa sig sin försörjning genom ett arbete, ett yrke eller en näring som han eller hon fritt valt. Man värnar i första hand om principen om fri företagsamhet och individens möjligheter att skaffa sig sin försörjning genom sin egen aktivitet. Det allmänna har emellertid även en skyldighet att trygga och främja dessa fri- och rättigheter. I grundlagsbestämmelsen förpliktas det allmänna dessutom att sörja för skyddet av arbetskraften. Bestämmelsen är av betydelse framför allt när det gäller arbetarskyddet och därmed förbunden verksamhet.

3.3.15 RÄTTEN TILL SOCIAL TRYGGHET 19 §

I 19 § i grundlagen tryggas de grundläggande sociala rättigheterna. Enligt denna paragraf har var och en 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. Vidare ska det allmänna 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 även vars och ens rätt till en bostad.

RÄTTEN TILL OUNDGÄNGLIG FÖRSÖRJNING OCH OMSORG

Utkomststödet är en central penningförmån som tryggar den rätt till oundgänglig försörjning och omsorg som avses i grundlagen. Staden ska se till att den har tillgång till yrkeskunnig personal och att utkomststödsbesluten kan fattas utan dröjsmål, på det sätt som lagen kräver. Begränsade personalresurser och sådana anhopningar av ärenden som föranleds av de begränsade resurserna berättigar inte till dröjsmål vid behandlingen av utkomststödsansökningar (3518/4/10).

I fråga om mun- och tandvård hade det inte ordnats sådan jour dygnet runt som hälso- och sjukvårdslagen kräver. Arrangemangen tryggade inte patienternas rätt till oundgänglig omsorg eller till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster (272/4/10* och 2767/2/10* samt 1451/2/11*).

Vidare konstaterades det att en patient ska garanteras behövlig läkemedelsvård också då ett läkemedelspreparat faller utanför ersättningssystemet (3233/2/08).

Rätten till oundgänglig försörjning tillgodosågs inte för en person som stod under intressebevakning i det fall där intressebevakningsbyrån inte hade noterat att huvudmannens rehabiliteringsstöd upphört och att huvudmannen inte längre hade några regelbundna inkomster (3415/4/10).

RÄTTEN TILL GRUNDLÄGGANDE FÖRSÖRJNING

Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen garanteras var och en rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. De förmåner som beviljas i dessa situationer utbetalas i första hand via socialförsäkringssystemet.

I det fall där arbetslöshetskassan inte under år 2008 eller 2009 hade betalat klaganden några arbetslöshetsförmåner under sjukdagpenningens självrisktider tryggades inte klagandens rätt till grundläggande försörjning (4652/4/09*).

RÄTTEN TILL TILLRÄCKLIGA SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSTJÄNSTER

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 om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuell uppväxt.

Den gemensamma nämnden inom ett samarbetsområde hade till uppgift att svara för anordnandet av lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänster för de kommuner som hörde till samarbetsområdet. Nämnden ansvarade därmed också för att det fanns tillgång till tillräckliga läkarmottagningstider. Den gemensamma nämnden bar detta ansvar även då köptjänster anlätades (363/4/10*).

En samkommun hade ordnat lymfterapi som medicinsk rehabilitering endast för sådana bröstcancerpatienter som efter operationen led förutom av svullnad även av någon annan komplikation. Därmed hade samkommunen *de facto* begränsat sitt ansvar för anordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster så att det inte omfattade alla sådana patienter som på basis av sitt individuella vårdbehov skulle ha varit berättigade till lymfterapi som medicinsk rehabilitering (1725/4/10*).

Enligt hälso- och sjukvårdslagen får social- och hälsovårdsministeriet (SHM) genom förordning utfärda närmare bestämmelser om grunderna för utlämnandet av hjälpmedel. Det är nödvändigt att SHM utfärdar en sådan förordning för att man ska kunna trygga en jämlik tillgång till hjälpmedel inom ramen för den medicinska rehabiliteringen (1868/4/10*).

Klagandens rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tillgodosågs inte i det fall där man på grund av sjukvårdsdistriktets bristfälliga anvisningar inte ha-

de sänt klaganden till universitetssjukhusets moder- och skolsjukhus för bedömning av förlossningssättet och planering av förlossningen, trots att barnets far hade en ärftlig blodkoaguleringsstörning (18/4/10*).

I ett annat fall tryggades inte en äldre persons rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster eller till vård av god kvalitet på grund av att det förekom brister i läkemedelsvården och man hade försummat att utarbeta en vård- och serviceplan för personen vid äldreboendet (230/4/10).

Vidare konstaterade JO i ett fall att det inte var korrekt att klagandens långvariga terapi hade avslutats genom ett brev som inte innehöll några andra anvisningar än ett telefonnummer till klinikkens direktör. Även om man inte skulle ha nått samförstånd i fråga om avslutandet av terapin, borde man i enlighet med patientlagen ha strävat efter att fatta beslut om saken i samförstånd med patienten (706/4/11).

En hälsovårdscentralläkare hade å sin sida handlat felaktigt då denne hade anvisat patienten att själv kontakta en specialistläkare. Istället borde man efter att patienten besökt jourmottagningen ha upprättat en remiss till fortsatta undersökningar inom den specialiserade sjukvården, med skyndsamhetsklassificeringen 1–7 dygn (3346/4/09).

Ledarhundstjänster är sådana hjälpmedelstjänster som hör till den medicinska rehabiliteringen och som inte ska orsaka några kostnader för användarna. Den ersättning för skötselkostnader som betalas till ledarhund användare ska täcka de faktiska och befogade kostnader som skötseln av ledarhunden orsakar användaren (3535/4/09*). I ett fall hade Synskadades Centralförbund r.f. inte informerat sjukvårdsdistriktet om att en ledarhund användare tillfälligt hade frångått sin ledarhund. Denne hade därför blivit tvungen att klara sig utan det hjälpmedel som sjukvårdsdistriktet beviljat honom inom ramen för den medicinska rehabiliteringen, dvs. ledarhunden, i ca fyra månader. Den berörda personen hade inte heller fått någon annan hjälp för att klara av sitt dagliga liv (4538* och 4664/4/09*).

En opioidberoende patients rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tillgodosågs inte i det fall där patienten fick vård först nio månader efter att vårdbehovet hade bedömts (569/4/10).

I ett annat fall delgav JO en social- och hälsovårdsnämnd och en social- och hälsovårdscentral sin uppfattning om att det förfarande där man på grund av otillräckliga läkarresurser inte hade kunnat meddela patienterna när de skulle få vård var lagstridigt (1234/4/10).

Vidare hade det förekommit ett oskäligt dröjsmål vid tillgodosendandet av en patients rätt till behövlig mun- och tandvård vid en hälsovårdscentral, då patienten fick en servicesedel för inledande av vården först ett och ett halvt år efter att patientens vårdbehov hade bedömts (2424/4/10*).

Rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster tillgodosågs inte heller i det fall där patienten blev tvungen att vänta på icke-brådskande tandvård i över tre år och två månader (3160/4/10*), eller i det fall där patienten blev tvungen att vänta på att få vård vid en tandklinik i nästan nio månader (2453/4/10).

Brister i dokumenteringen

Genom att man iakttar bestämmelserna om utarbetande av patientjournaler främjas den rätt till rättskydd som avses i 21 § i grundlagen och den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som garanteras i 19 § 3 mom. i grundlagen, vilka hör till de grundläggande fri- och rättigheterna.

I ett fall kunde Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) inte på grund av bristfälliga patientjournalanteckningar ge ett sådant medicinskt sakkunnigutlåtande som JO begärt om klagandens vård eller om det sätt på vilket vården getts. Därför kunde inte heller JO bedöma om klaganden fått hälso- och sjukvård av god kvalitet eller om hälsovårdscentralläkaren hade handlat korrekt vid sin yrkesutövning (598/4/10*).

I ett annat fall konstaterades det att den jourhavande läkaren enligt förordningen om journalhandlingar följande vardag i efterhand borde ha gjort en anteckning i patientjournalen om den läkemedelsordination som läkaren gett per telefon. Minimikravet bör vara att den jourhavande läkaren granskar och säkerställer att föreskrifterna om patientens vård och medicinering har blivit korrekt förstådda och antecknade i patientjournalerna (1245/4/10).

Vidare fastslogs det att man ska ge tydlig och begrip- lig information om DNR-beslut (förbud mot återupplivning). Man ska även göra anteckningar i patientjournalen om att patienten eller dennes företrädare har getts denna information. Patientens eller dennes företrädares uppfattning om beslutet ska också framgå av anteckningarna (1571/4/10).

I det fall där en tandskötare gjort en bedömning av patientens behov av tandvård borde tandskötaren ha gjort tillbörliga anteckningar om bedömningen av vårdbehovet i patientjournalen (2453/4/10). En medicine kandidat hade å sin sida handlat i strid med patientlagen och förordningen om journalhandlingar då denne inte i patientjournalen hade antecknat de anvisningar klaganden getts om den fortsatta vården (514/4/10).

Vid tidsbeställningen till mun- och tandvård i en stad hade man däremot försummat den lagstadgade skyldigheten att i patientjournalen göra anteckningar om en sådan bedömning av patientens vårdbehov som utförts per telefon (3192/4/10).

RÄTTEN TILL EN BOSTAD

Enligt 19 § 4 mom. i grundlagen ska det allmänna främja vars och ens rätt till en bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Denna bestämmelse tryggar dock inte en subjektiv rätt till en bostad och den ställer inte heller några uttryckliga kvalitativa krav på boendestandarden. Bestämmelsen kan emellertid vara av betydelse vid tolkningen av de andra bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheter- na samt den övriga lagstiftningen.

3.3.16 ANSVARET FÖR MILJÖN 20 §

En livskraftig miljö utgör en förutsättning för tillgodoseendet 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 reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna utökades förteckningen över grundläggande fri- och rättigheter med en särskild bestämmelse om livsmiljön. Denna bestämmelse omfattar två element. För det första konstateras det att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. För det andra föreskrivs det att det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö samt möjligheter att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Bestämmelsen om ansvaret för naturen, miljön och kulturarvet, som närmast har karaktären av en deklaration, har sällan aktualiserats i de klagomål som anförts angående de grundläggande fri- och rättigheterna. Det allmännas skyldighet att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och möjligheter att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön har däremot uppmärksammats i flera klagomål. Möjligheten att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön aktualiseras ofta i anslutning till rättsskyddet, som också hör till de grundläggande fri- och rättigheterna, och i anslutning till det därmed anknutna kravet på god förvaltning. Det kan t.ex. vara fråga om hörandet av parterna, möjligheterna till interaktion vid planläggningen, rätten att inleda ärenden och rätten att få överklagbara beslut eller rätten att anföra besvär över beslut som berör miljöfrågor.

3.3.17 RÄTTSSKYDDET 21 §

Med rättsskyddet avses i detta sammanhang närmast de processuella grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna, 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 laglighets-

kontrollen. Frågor som gäller god förvaltning och en rättvis rättegång hör inom alla sakområden till de frågor som JO uppmärksammat allra oftast.

I 21 § i grundlagen finns föreskrifter om rättsskyddet. Denna paragraf gäller såväl straff-, civil- och förvaltningsprocessen som förvaltningsförfarandet över lag. En internationell jämförelse visar att det är relativt sällsynt att god förvaltning anses höra samman med de grundläggande fri- och rättigheterna. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller dock en bestämmelse om god förvaltning.

Kravet på god förvaltning kan härledas både från grundlagen och från andra bestämmelser på lagnivå. (Artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna gäller endast domstolar samt myndigheter som är jämförbara med domstolar, inte förvaltningsmyndigheter.) Genom förvaltningslagens procedurbestämmelser och föreskrifter om grunderna för god förvaltning uppfylls grundlagens krav på att de kvalitativa kriterierna för god förvaltning ska regleras på lagnivå. I fängelselagen finns också föreskrifter om flera frågor som hör till tillämpningsområdet för 21 § i grundlagen.

När det är fråga om förfarandet vid domstolarna – såväl vid de allmänna domstolarna som vid förvaltningsdomstolarna – grundar sig rättsskyddskraven dels på processlagstiftningen och dels fortfarande i stor utsträckning också på grundlagens bestämmelser samt på de internationella normerna angående de mänskliga rättigheterna.

I Finland hör det till tjänstemännens allmänna skyldigheter att iakttä principerna om god förvaltning, till den del principerna framgår av de "bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas 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 tillsyn omfattar dessutom också sådana offentliga uppgifter som sköts av organ vars anställda inte arbetar under tjänsteansvar.

Nedan behandlas vissa av de delområden i samband med rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning som ofta aktualiseras i JO:s verksamhet. På grund av det stora antalet avgöranden omfattar redogörelsen inte alla ärenden där de rättigheter som tryggats i 21 § i grundlagen uppmärksammades 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 fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer på en rättvis rättegång och av de kriterier som uppställs för god förvaltning.

RÅDGIVNINGS- OCH SERVICESKYLDIGHETEN

Rådgivnings- och serviceskyldigheten hör samman med god förvaltning. I detta sammanhang ska både det sätt på vilket rådgivningsverksamheten har ordnats hos myndigheterna och rådgivningens innehåll uppmärksammas. Sådan rådgivning som god förvaltning kräver innebär inte att myndigheterna ska tillhandahålla juridisk rådgivning för medborgarna utan närmast att myndigheterna ska informera medborgarna om vilka rättigheter och skyldigheter de har och om hur de ska gå till väga för att inleda ett ärende och få sina yrkanden prövade. Dessutom ska myndigheterna på eget initiativ sträva efter att korrigera eventuella missuppfattningar hos kunderna.

I ett fall (1144/4/10) hade det tagit 15 minuter innan en patient fått kontakt med hälsovårdscentralen, varefter denne vid tidsbeställningen fått svaret "var god vänta" och blivit tvungen att köa i ytterligare 15 minuter. I ett annat fall (2697/4/10) hade det räckt 32 minuter innan patienten hade fått kontakt med hälsovårdscentralen. En så lång väntetid var inte heller förenlig med förvaltningslagens serviceprincip eller med kraven på god service.

I ett annat fall hade en primärvårdare vid en hälsovårdscentral vägrat uppge sitt namn för en patient, eftersom patienten tidigare hade uppträtt aggressivt gentemot vårdpersonalen. JO ansåg emellertid att en tjänsteman eller någon annan som sköter en of-

fentlig uppgift inte kan hemlighålla sin identitet då det inte längre föreligger något omedelbart hot mot säkerheten (3650/4/09). En äldre konstapel hade å sin sida inte lagt fram någon godtagbar orsak till att denne inte uppgett sitt efternamn för en person som genomgått ett alkoholtest och som frågat efter konstapelns namn (2680/4/10). En väktare som hörde till ett privat väktarföretag och som utförde en säkerhetskontroll vid tingsrätten borde likaså på begäran ha uppgett hela sitt namn (4250/4/09*).

Att ta del av sådan statistik som ett ministerium publicerat – vare sig det är fråga om statistik som finns i tryckt form eller som publicerats på webben – hör inte till sådant traditionellt utträttande av ärenden hos en myndighet som normalt omfattas av förvaltningslagens föreskrifter om serviceprincipen eller den därmed anknutna principen om kundorienterad verksamhet. Å andra sidan är det viktigt att verksamheten är kundorienterad också i den nutida elektroniska verksamhetsmiljön, t.ex. i samband med myndigheternas olika webbtjänster. Principen om kundorienterad verksamhet kan enligt en vid tolkning också anses omfatta frågan om hurdan information som läggs ut på myndigheternas webbsidor på finska och svenska och hur lätt det är att hitta denna information (1308/4/10).

Tjänsteinnehavarna vid en dagvårdsenhet hade i ett fall gett klaganden felaktig information om att klaganden själv skulle hämta modersmjölksersättning till daghemmet. Klaganden hann hämta modersmjölksersättning till daghemmet under ca en veckas tid innan saken rättades till. Dagvårdsenhetens chef hade utrett ärendet genast efter att denne återvänt från sin semester (109/4/11). I ett annat fall hade en TE-byrå gett klaganden bristfällig information om rätten till arbetslöshetsförmåner under en utlandsresa (702/4/10).

Besvarandet av skrivelser

Kraven på god förvaltning innebär att sakliga brev som riktats till en myndighet ska besvaras på ett tillbörligt sätt och utan obehövt dröjsmål. I förvaltningslagen har det i och för sig inte föreskrivits någon särskild tidsfrist inom vilken ärendena ska behandlas för att de ska anses ha blivit behandlade utan dröjsmål.

En TE-byrå och en arbetskraftshandledare hade i ett fall besvarat klagandens förfrågningar först två månader efter att den första förfrågningen gjorts (678/4/11). I ett annat fall hade en skattebyrå besvarat den specificerade och tydliga förfrågning som gjorts av klaganden, vilken var bosatt i Danmark, först efter att klaganden anfört klagomål om saken hos JO (2796/4/10). En överinspektör vid arbets- och näringsministeriet (ANM) hade å sin sida i samband med bytet av arbetsrum placerat sådana handlingar som hänförde sig till ett medborgarbrev bland andra handlingar. På grund av detta hade det räckt över fem år innan brevet besvarades (467/2/11).

I ett annat fall hade klaganden till följd av skattebyråns försummelse inte fått klarhet om grunderna för förrättandet av beskattningen. Klaganden misstänkte att orsaken till skattebyråns uteblivna svar var att beskattningen hade förrättats felaktigt. BJO uppmärksammade skattebyråns på myndigheternas skyldighet att tillhandahålla rådgivning och besvara frågor. Denna skyldighet är särskilt accentuerad när det är fråga om personer som inte har fast anknytning till Finland och som därför har svårigheter att själva reda ut grunderna för sin beskattning (2796/4/10).

RÄTTEN ATT FÅ SIN SAK BEHANDLAD OCH RÄTTEN TILL EFFEKTIVA RÄTTSMEDEL

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet. När det är fråga om en persons rättigheter och skyldigheter ska ärendet uttryckligen behandlas av en domstol eller något annat oavhängigt rättsskipsorgan. Artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna 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 21 § 2 mom. i grundlagen ska rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång tryggas genom lag. Dessutom kräver artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna samt artikel 2 i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen att det ska finnas tillgång till rättsmedel som är effektiva både i juridiskt och i reellt avseende.

Inom detta sakområde uppmärksammas oftast ärenden som gäller rätten att få ett överklagbart avgörande. Ibland aktualiseras också tillämpningen av besvärsförbud. Båda dessa faktorer inverkar på huruvida en person över huvud taget kan få sitt ärende behandlat av en domstol eller av en annan myndighet. Grundlagsutskottet har i sin praxis betraktat allmänna och ospecificerade besvärsförbud som problematiska med avseende på 21 § 1 mom. i grundlagen (t.ex. i GrUU 70/2002 rd). Med tanke på rättsmedlens effektivitet är det också viktigt att myndigheterna ger besvärсанvisningar eller åtminstone tillräcklig information för att parterna ska kunna bruka sin rätt att söka ändring i ett avgörande. Med tanke på ändringssökandet är det dessutom viktigt att avgörandena är motiverade.

För att ett rättsmedel ska vara effektivt kan det i vissa fall krävas att den skada som orsakas av en rättskränkning kompenseras på något sätt. I fråga om rättegångsförfarandet lämnar artikel 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna rum för prövning när det gäller det sätt på vilket kompensation ska ges. JO kan inte ingripa i domstolars avgöranden och därmed inte heller påverka kompensationen. Däremot kan JO göra framställningar om att myndigheterna ska bedöma hurdan kompensation parterna kunde ges. En sådan immateriell skada som orsakats av ett obefogat dröjsmål under straffprocessen kan i vissa fall också ersättas i samband med rättegångsförfarandet (se HD 2005:73, 2006:11 och 2011:38).

Lagen har numera utökats med föreskrifter om rättsmedel för förebyggande och gottgörelse av dröjsmål vid rättegången. I 19 kap. i rättegångsbalken finns föreskrifter om hur ett ärende förklaras brådskande och i lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång finns föreskrifter om partens rätt att få gottgörelse av statens

medel om rättegången i ett tvistemål, ansöknings- ärende eller brottmål som behandlas vid en allmän domstol fördröjs (se HD 2011:87).

I sitt utlåtande till JM förordade JO att tillämpnings- området för lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rät- tegång ska utvidgas till förvaltningsdomstolarna. En- ligt JO borde lagen emellertid träda i kraft så snart som möjligt och inte först vid ingången av år 2013 (2438/5/11*). En sådan ansökan som avses i 19 kap. i rättegångsbalken om att ett ärende ska förklaras brådsakande ska behandlas utan dröjsmål och på ett tillbörligt sätt, så att detta rättsmedel mot dröjsmål vid rättegången ska fungera effektivt. I ett fall hade tings- rätten gett sitt beslut med anledning av en sådan an- sökan först efter ca två och en halv månad. Klagan- dens brev hade nämligen felaktigt tolkats som en sed- vanlig begäran om skyndsam behandling (740/4/10).

I ett annat fall hade klagandens ombud skriftligen i enlighet med utsökningsbalkens bestämmelse ut- tryckligen yrkat på ett beslut om huruvida utmätnin- gen skulle återkallas på grundval av att fordringen var betald. Utmätningssmannen borde därmed ha fattat ett skriftligt överklagbart beslut om saken (3260/4/10).

Av ett klagomål framgick det att en lantmäteriteknik- er vid en lantmäteribyrå hade underrättat klaganden om att den styckning klaganden ansökt om inte skulle utföras, av skäl som hänförde sig till planläggningen. Detta förfarande var emellertid felaktigt, eftersom frå- gan om huruvida det fanns förutsättningar för styck- ningen skulle avgöras vid själva förrättningen. Lant- måteribyrån hade också handlat felaktigt då den ha- de återsänt förrättningsansökan till klaganden utan att klaganden återkallat sin ansökan och utan att det fattats något beslut om att ansökan skulle förkastas (3081/4/09*).

I det fall där äldre personer med stöd av grundtrygg- hetsnämndens beslut skulle omplaceras borde sta- den ha fattat överklagbara beslut om placeringen. Dessutom borde man redan i ärendets berednings- skede ha informerat om den planerade nedläggning- en av äldreboendet (4768/4/09). I ett annat fall borde stadens social- och hälsovårdscentral ha hört klaganden och gett denne ett nytt överklagbart be-

slut då innehållet i klagandens gällande beslut änd- rades genom en allmän anvisning. I en dylik situation ska man fatta ett nytt beslut, så att klienten om han eller hon så önskar kan föra ärendet till domstolen för avgörande (2599/4/10).

Det borde likaså ha meddelats ett skriftligt beslut, för- sett med besvärсанvisning, om omhändertagandet av egendom som tillhörde en patient som förordnats psykiatrisk sjukhusvård (3209/4/09). I ett annat fall hade personalen vid en hälsovårdscentral inte gjort tillbörliga anteckningar om isolering av klaganden eller om granskning av klagandens egendom. Detta förfarande kränkte klagandens rätt till effektiva rätts- medel (3296/4/09*). I det fall där det var fråga om begränsning av kontakterna mellan en fullvuxen ut- vecklingsstörd person och dennes mormor hade man meddelat ett beslut som riktats till mormodern. Be- slutet borde emellertid ha försetts med en besvärס- anvisning (3096/4/09*).

Då en fånge begär att få förfoga över viss egendom i en observationscell borde man för varje enskilt före- måls del bedöma huruvida fången kan tillåtas inneha föremålet. Till den del fången inte tillåts förfoga över den begärda egendomen borde fängelset meddela ett skriftligt beslut om saken, jämte en anvisning om hur man begär omprövning (1804/4/10). Vidare är det med tanke på fångarnas rättsskydd mer motive- rat att fatta ett nytt beslut om en fånges tillstånd eller ansökan som berör en sådan fråga angående vilken det finns ett tidigare negativt avgörande än att inte fatta något beslut alls. Detta är fallet trots att det en- ligt fängelsets uppfattning föreligger oklarhet om för- valtningsbeslutets beständighet eller rättskraftsverkan (3412/4/09*). I det fall där en fånges yrkande på rätt- telse av patientjournalanteckningar inte bifölls borde fången ha getts ett sådant intyg över vägran att rätta patientjournalanteckningarna som avses i 29 § i per- sonuppgiftslagen (4887/4/09).

I ett annat fall borde stadens socialväsande ha gett modern ett skriftligt överklagbart beslut om begräns- ning av ett barns kontakter under den tid barnet var föremål för en brådsakande placering utom hemmet (4462/4/10). En person som skriftligen ansökt om så- dan boendeservice som hör till den kommunala miss-

brukarvården borde å sin sida utan ogrundat dröjsmål ha fått skriftliga motiverade beslut om saken, jämte besvärсанvisningar (2783/4/10). Vidare framgick det att en socialarbetare i ett fall hade glömt att fatta ett skriftligt beslut med anledning av klagandens utkomststödsansökan (3836/4/10).

RÄTTEN ATT FÅ SIN SAK BEHANDLAD UTAN DRÖJSMÅL

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att "utan ogrundat dröjsmål" få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Motsvarande bestämmelse ingår också i 23 § 1 mom. i förvaltningslagen. Dessutom föreskrivs det i artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna att rättegången ska ske "inom skälig tid".

Inom laglighetskontrollen aktualiseras ständigt frågor som gäller behandlingstiderna. JO har ofta i handläggande syfte uppmärksammat myndigheterna på principen om att ärendena ska behandlas utan dröjsmål också när det inte i ett konkret fall varit fråga om ett förfarande som kunnat klassificeras 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. Kravet på en snabb behandling accentueras särskilt i samband med utkomststödsärenden. Ett snabbt avgörande är viktigt också i ärenden som gäller t.ex. familjelivsskyddet, en persons hälsotillstånd, anställningsförhållanden, rätten till yrkesutövning, arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden, pensioner eller skadestånd. En snabb behandling är av särskilt stor betydelse även i sådana fall där en person på grund av sina personliga förhållanden är i en utsatt position.

Dröjsmålen vid behandlingen beror ofta på att de till buds stående resurserna är otillräckliga. Enbart en hänvisning till "den allmänna arbetssituationen" räcker

emellertid inte som förklaring till överskridningar av de skäliga behandlingstiderna. Ett dröjsmål kan å andra sidan också uppkomma till följd av att ett ärende i något avseende blivit bristfälligt eller felaktigt behandlat. I dessa fall kan det med tanke på kraven på god förvaltning ofta också förekomma andra problem än dröjsmål i ärendet.

Kommunala myndigheter

Under verksamhetsåret var utkomststödsansökningarnas behandlingstider fortfarande lagstridiga i många kommuner. Sådana avgöranden som gäller behandlingstiderna för utkomststödsansökningar refereras i avsnittet gällande socialvården, på s. 223.

I ett fall förekom ett lagstridigt dröjsmål vid stadens social- och hälsovårdsväsende i samband med behandlingen av ett handikappserviceärende som återförvisats av förvaltningsdomstolen, då ärendets behandling efter återförvisningen hade räckt nästan sex månader (2224/4/10). När det gällde en ansökan om stöd för närståendevård var en sammanlagd behandlingstid på nästan fem månader alltför lång med tanke på ärendets art och individens rättsskydd (2742/4/09). Vidare var en behandlingstid på över åtta månader alltför lång i ett ärende som gällde beslut om klientavgifter inom familjevården (2742/4/09). I ett ärende som förts till kommunens vägnämnd för avgörande med stöd av lagen om enskilda vägar var en behandlingstid på ca ett år och sex månader oskäligt lång med tanke på ärendets art och omfattning (1595/4/09*).

På grund av vårdslöst förfarande vid TE-byrå hade ett arbetskraftspolitiskt utlåtande fördröjts och ärendets behandlingstid hade därmed överskridit den tidsfrist som föreskrivs i förordningen (2774/4/11). I ett annat fall hade klagandens begäran om utlåtande hamnat bland fel handlingar vid arbetskraftsbyrån, vilket ledde till att det uppkom ett ogrundat dröjsmål för utlåtandets del (4515/4/09). I det fall där behandlingen av klagandens rättelseyrkande hade räckt åtta månader ansågs fastighetsverkets direktion å sin sida ha försummat sin skyldighet att behandla rättelseyrkandet utan dröjsmål (4864/4/09*).

Sektionen för individärenden vid en grundtrygghetsnämnd hade behandlat ett krav på återbetalning av dagvårdsavgifter precis ett år efter att ansökan lämnats in. BJO ansåg att behandlingstiden för denna ansökan var alltför lång (2452/4/10). Dröjsmål förekom likaså i ärenden som gällde en grundtrygghetschefs utlåtande om en ansökan om tillstånd för ett privat familjerehabiliteringshem (1611/4/10), utarbetandet av en rehabiliteringsplan vid en hälsovårdscentral (1489/4/10) samt behandlingen av underhållsbidragsärenden i två kommuner (845/4/10).

Folkpensionsanstalten (FPA)

I ett fall konstaterade man att det ur klagandens synvinkel var oskäligt att det tagit FPA 19 dagar att skaffa behövliga uppgifter från arbetslöshetskassan. FPA hade behandlat klagandens ansökan om utkomstskydd för arbetslösa i en och en halv månad (2776/4/10). I ett annat fall hade FPA, i huvudsak obefogat, behandlat en ansökan om utkomstskydd för arbetslösa i över två månader (1553/4/10).

Ett av FPA:s försäkringsdistrikt hade å sin sida försummat att behandla ett ärende som gällde återindrivning av rehabiliteringspenning tillräckligt omsorgsfullt, då försäkringsdistriktet hade meddelat klaganden kontonumret till en indragen byrå och antecknat en felaktig förfallodag på sin faktura. Till följd av dessa fel hade ärendets behandling fördröjts (2664/4/10). Vidare hade FPA:s indrivningsenhet försummat att behandla ett återindrivningsärende omsorgsfullt då enheten inte hade reagerat på att en förmånstagare avlidit förrän två år efter dödsfallet. Klagandens brev hade dessutom registrerats bland fel handlingar. Återindrivningsåtgärderna hade inte heller framskridit utan dröjsmål (4785/4/09).

Polisen och åklagaren

Vid en polisinsättning hade man först 11 månader efter att en undersökningsbegäran lämnats in fattat beslut om huruvida förundersökning skulle inledas i ärendet eller inte. Dröjsmålet berodde på det svåra arbetsläget vid polisinsättningen, på att ärenden som bedömts vara mer brådskande hade prioriterats samt på

undersökningsledarens frånvaroperioder (658/4/11). I ett ärende som gällde vållande av personskada hade förundersökningen likaså fördröjts oskäligt. Polisen hade inte heller gett målsägandena en tillräckligt tydlig redogörelse för förutsättningarna för att ärendet skulle behandlas som vållande av personskada (4679/4/09).

Vidare undersökte man på eget initiativ behandlingstiderna för polisbrottsärenden och uppföljningen av dessa ärenden. För uppföljningens del betonade BJO att cheferna vid åklagarämbetena ska se till att polisbrottsärendenas behandling inte onödigt fördröjs och att riksåklagarämbetet ska följa situationen på riksnivå. Det är en brist att statistiken fortfarande delvis bygger på manuell bokföring. Man har inte heller för avsikt att utveckla datasystemen till denna del innan VITJA-reformen genomförs år 2014 (610/2/10).

I ett ärende som gällde flera ekonomiska brott uppgick den sammanlagda behandlingstiden till över tio år, inklusive den fyraåriga åtalsprövningstiden. Denna behandlingstid var oskäligt lång. Rättsbehandlingen hade dessutom bara inletts. BJO uppmärksammade riksåklagaren på den svåra situation som rådde på avdelningen för ekonomiska brott vid Helsingfors åklagarämbete (3460/4/09). I ett annat fall, där det var fråga om ett ärende som gällde vållande av kroppsskada och tjänstebrott räckte behandlingen, från det första förhöret till nedläggningen av åtalet och tingsrättens friande dom, över fem år. Denna behandlingstid var likaså alldeles för lång (116/4/10).

Domstolarna

JM delgavs uppfattningen om att den förordning som berör jourarrangemangen vid tingsrätterna inte i alla avseenden motsvarar polisens behov. Jouren gäller nämligen inte alla ärenden som berör sådana tvångsmedel som avses i 5 a kap. i tvångsmedelslagen eller sådana metoder för inhämtande av information som avses i 3 kap. i polislagen, vilka hör till domstolens beslutanderätt. Dessa ärenden kan emellertid vara mycket brådskande och därför kan man inte alltid vänta på att tjänstetiden börjar (127/2/11*).

Ett ärende som gällde besvärstillstånd hade varit under behandling hos HFD i 20 månader utan att några

åtgärder vidtagits eller ärendets art utretts (704/4/10*). I ett annat fall hade behandlingen av ett besvärssärende räckt nästan ett år och fyra månader vid HFD. Domstolen hade i detta fall begärt ett utlåtande i ett sådant mentalvårdsärende som skulle behandlas skyndsamt, men utlåtandet hade fördröjts. Domstolen borde då aktivt ha vidtagit åtgärder för att erhålla utlåtandet (1580/4/09). I ett skadeståndsärende som hade behandlats och avgjorts genom skriftligt förfarande vid tingsrätten uppgick behandlingstiden å sin sida till nästan två år och nio månader. Denna behandlingstid var alltför lång med tanke på att ärendet inte var särskilt svårt eller invecklat (11/4/11).

Domstolsbehandlingen av en fastighetstvist, som pågick i över sju år och tre månader, var likaså alltför lång (1458/4/10*). Skatterättelsenämnden tilldelades å sin sida en anmärkning för att nämnden hade fattat beslut med anledning av klagandens rättelseyrkanden först efter fem år och fem månader (1330/4/10*). Vidare hade behandlingen av ett besvärssärende vid besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden räckt 18 månader. Det ansågs därmed ha förekommit ett ogrundat dröjsmål i ärendet (3315/4/10*).

Övriga myndigheter

Skatteförvaltningen hade fram till utgången av november 2009 fått ta emot över hundra yrkanden på rättelse av beslut som fattats med anledning av ansökningar om återbäring av källskatt. I ca en tredjedel av ärendena överskred behandlingstiden tio månader. Det konstaterades således att behandlingstiden för en del av ansökningarna om återbäring av källskatt var lagstridig. Dröjsmålen berodde på ärendenas prioritering och på att personalresurserna var otillräckliga i förhållande till det stora antalet ärenden. Endast en person hade getts i uppdrag att behandla rättelseyrkandena (4137/2/09*).

I fall det inte är klart om en asylsökande är minderårig och FN:s konvention om barnets rättigheter blir tillämplig, ska man utan ogrundat dröjsmål sträva efter att utreda asylsökandens ålder. Om asylsamtalet inte utförs snabbt fördröjs också möjligheten att föra ärendet till ett oavhängigt rättsskipningsorgan för avgörande (270/2/11).

Vid Valvira hade behandlingen av ett klagomål räckt 15 månader, vilket klart överskred medianen för den behandlingstid som uppställts som målsättning i resultatavtalet mellan SHM och Valvira. Den långa behandlingstiden berodde på det stora antalet ärenden som var under behandling hos föredraganden (4900/4/09). Vid ett regionförvaltningsverk hade behandlingen av en klagan likaså räckt oskäligt länge, dvs. 22 månader (2903/4/10).

Vidare tilldelades ett försäkringsbolag en anmärkning för att behandlingen av ett trafikförsäkringsärende hade fördröjts, då ärendets behandling vid bolaget hade räckt nästan två år (271/4/10*). Vid ett skadeförsäkringsbolag hade behandlingen av ett ärende som gällde återbetalning av klagandens bonusandel räckt tre veckor, vilket inte heller uppfyllde kravet på att ärendet skulle behandlas utan dröjsmål (1556/4/10). I ett annat fall hade försäkringsbolaget efter att klaganden tillställt bolaget den begärda utredningen behandlat klagandens yrkande på ersättning för inkomstbortfall i ytterligare sju månader. Denna behandlingstid var lång, i synnerhet med beaktande av att ärendet redan varit under behandling vid bolaget i två års tid (2187/4/10).

Patientskadeärenden ska behandlas särskilt skyndsamt i sådana fall där det är fråga om beviljande av en förmån som tryggar sökandens utkomst. Ett ärende som gällde familjepension hade trots detta behandlats vid Patientförsäkringscentralen i över två år (1645/4/09).

I ett ärende som inlemts inom utsökningen hösten 2005 hade man inte förrän år 2010 gjort en sådan utredning av gäldenärens egendom som ledde till att man fick kännedom om de aktier som gäldenären ägde i ett aktiebolag. Den första utsökningsutredningen hade utförts först då gäldenären under ca fyra års tid i enlighet med betalningsplanen hade avbetalat den skuld som var föremål för utsökning (3485/4/10).

En arbetslöshetskassa hade å sin sida behandlat en ansökan om förtjänstbunden dagpenning i nästan två månader, vilket var en alltför lång tid (3989/4/09). I ett annat fall hade klagandens ansökan om utbildningsstöd behandlats vid arbetslöshetskassan i 41 dagar, vilket ansågs som en lång tid (4409/4/09). Vidare hade en ansökan om förtjänstbunden dagpenning behandlats vid arbetslöshetskassan i över sju veckor.

I detta fall var det likaså fråga om en alltför lång behandlingstid. Det är viktigt att den som ansöker om en arbetslöshetsförmån känner till hur länge han eller hon eventuellt blir tvungen att vänta på att få sin ansökan behandlad (79/4/10). I ett fall tilldelades en arbetslöshetskassa en anmärkning för att den först i januari 2010 hade betalat klaganden det tillägg till den förtjänstbundna dagpenningen som kassan fattat beslut om i oktober 2008 (3084/4/09).

BEHANDLINGENS OFFENTLIGHET

Ärenden som berör behandlingens offentlighet aktualiseras närmast i samband med domstolarnas muntliga förhandlingar. Den andra centrala frågan i anslutning till behandlingens offentlighet, nämligen tillgodoseendet av en dokumentbegäran eller en begäran om information, har behandlats ovan i det avsnitt som gäller 12 § i grundlagen.

Enligt JO är det inte möjligt att utsträcka ett fotograferingsförbud till HD:s väntrum. Möjligheten att meddela fotograferingsförbud vid domstolen har med avseende på tid och rum begränsats till sessionssalen, dvs. till själva rättegången (3149/4/10*). Vidare konstaterade JO att det inte med stöd av lagen om säkerhetskontroller vid domstolar är möjligt att begära personuppgifter av personer som anländer till domstolen. I samband med säkerhetskontrollen kan sådana förfrågningar som berör läkemedel och motsvarande preparat emellertid innebära att en persons identitet röjs, t.ex. via recept. Under förutsättning att denna information inte lämnas ut eller förmedlas till andra, kan detta förfarande inte betraktas som förbudet med tanke på principen om rättegångens offentlighet (4250/4/09*).

I ett ärende som gällde sexualbrott mot barn hade tingsrätten gett en offentlig redogörelse där det nämndes att gärningsmannen var barnets far. Enligt JO hade den offentliga redogörelsen utarbetats på ett välbalanserat sätt med tanke på skyddandet av målsägandena och principen om rättegångens offentlighet. I den offentliga redogörelsen nämndes inte målsägandenas namn, gärningsorterna eller svarandenas namn eller yrken (4798/4/09*).

HÖRANDET AV PARTERNA

Med tanke på principen om hörande kan man inte betrakta en sådan tidsfrist som godtagbar vars iakttagande i praktiken försämrar parternas möjligheter att göra sig förtrogen med beslutsförslaget och de övriga handlingarna samt att lägga fram eventuell tilläggsutredning i ärendet. Tullen hade fastställt en tidsfrist på nio dagar för givande av genmäle i ett bilbeskattningsärende, istället för den normala tidsfristen på 14–30 dagar. Detta förfarande kunde inte motiveras med ämbetsverkets resultatmål (3845/4/09*).

En fastighet hade blivit föremål för två besök som betecknats som kontroller. Eftersom kommunen hade betraktat besöken som sådana kontroller som avses i avfallslagen, borde fastighetens innehavare ha getts tillfälle att bli hörd före kontrollerna (3451/4/09).

Det faktum att parten tillsänts en förhandsanmälan om utmätning var inte en rättidig eller tillräcklig metod för hörande av parten i samband med ett beslut om att en betalningsplan skulle upphöra att gälla (1075/4/10). I ett annat fall hade klaganden inte fått någon anmälan om att utsökning inletts, eftersom Rättsregistercentralen hade gjort en felaktig anteckning om klagandens adress i fängelset. Verkställigheten hade upphört på grund av medellöshetshinder, utan att klaganden alls hade informerats om att utsökningsindrivning hade genomförts. Detta förfarande föranledde för klagandens del en anteckning om betalningsstörning i kreditupplysningsregistret (3879/4/10).

SKYLDIGHETEN ATT GE MOTIVERADE BESLUT

Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen är rätten att få motiverade beslut ett viktigt element i god förvaltning och i en rättvis rättegång. Också artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kräver att avgörandena ska motiveras tillräckligt noggrant. Närmare bestämmelser om motiveringsskyldigheten finns bl.a. i rättegångsbalken, i lagen om rättegång i brottmål, i förvaltningsprocesslagen och i förvaltningslagen.

När det gäller beslutsmotiveringarna 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 och 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 tillsynen över myndighetsverksamheten. Under verksamhetsåret avgjordes återigen ett stort antal klagomål som gällde beslutsmotiveringarna.

I ett fall hade en tingsrättsnotarie handlat oaksamt vid fastställandet av dagsböternas belopp. Notarien hade inte i domen motiverat hur penningbeloppet hade fastställts. Eftersom svaranden hade åberopat en minskning av sina inkomster, skulle det ha funnits skäl för notarien att utreda saken t.ex. genom en begäran om utlåtande (2016/4/11*).

Ett beslut som fattats av ett fastighetsverk saknade motivering och uppgifter om varför beslutet inte kunnat ändras på de ändamålsenlighetsgrunder som klaganden framfört. I beslutet upprepades bara de grunder med stöd av vilka klagandens ansökan om jämkning ursprungligen hade förkastats (4864/4/09*). I ett annat fall hade vägsektionen vid en landsbygdsnämnd gett en bristfällig motivering till sitt beslut i ett ärende som med stöd av lagen om enskilda vägar hade förts till kommunens vägnämnd för avgörande. Beslutet innehöll endast en hänvisning till väglagets bemötande och till det som klaganden framfört då denne blivit hörd vid vägnämndens förrättning (1404/4/11).

Vid ett fängelse hade man å sin sida motiverat sina beslut om läsning av en fånges brev bara genom att upprepa lagens ordalydelse om att läsningen varit nödvändig för att "avvärja en fara som hotar ordningen i fängelset". Av denna formulering framgick inte de fakta med stöd av vilka man ansett det behövt att läsa breven (bl.a. 2106 och 3333/4/09).

En av FPA:s byråer hade inte gett en tillbörlig motivering till varför byrån hade beviljat vårdbidrag endast för viss tid (3294/4/10). I ett annat fall hade en hand-

läggare vid en TE-byrå glömt att registrera klagandens besök vid byrån och gett en felaktig motivering i klientens arbetskraftspolitiska utlåtande (3632/4/09).

Ett försäkringsbolag hade å sin sida gett en bristfällig motivering till ett ersättningsbeslut. Beslutet hade inte heller försetts med någon besväransvisning. Vidare hade bolaget av skälighetsskäl betalat sökanden ersättning för två månader, trots att sökanden enligt bolaget inte skulle ha varit berättigad till någon ersättning 4104/4/09).

SKYLDIGHETEN ATT BEHANDLA ÄRENDENA KORREKT

Kravet på att ärendena ska behandlas korrekt innefattar en allmän omsorgsplikt. Myndigheterna ska omsorgsfullt utreda de ärenden som de behandlar samt iakta gällande bestämmelser och föreskrifter. Detta vidsträckta sakområde omfattar många olika frågor som berör både domstolsförfarandet och förvaltningsprocessen. I en del av de ärenden som aktualiseras inom detta sakområde är det fråga om enskilda fel som begåtts av oaksamhet, medan det i andra fall närmast är fråga om gränsdragningar och bedömningar som gäller myndigheternas förfaranden och prövningsrätt i sakfrågor.

I ett fall hade stadens socialväsande inte utarbetat en sådan serviceplan som avses i lagen om service och stöd på grund av handikapp för klagandens son. Förfarandets klandervärdhet ökades av att socialväsendet genom att försumma att utarbeta serviceplanen inte hade iakttagit förvaltningsdomstolens beslut eller handlat i enlighet med regionalförvaltningsverkets tidigare avgörande med anledning av en klagan (1267 och 1249/4/10).

I ett annat fall hade en häradsutmättningsman fattat beslut om att den betalningsplan som fastställts för en gäldenär skulle förfalla. Beslutet fattade laga stöd. Den betalningsuppgifterna och förhandsanmälan om utmätningen som sänkts till gäldenären innehöll dessutom motsärande uppgifter om erläggandet av den betalning som avsågs i betalningsplanen (1075/4/10). En häradsutmättningsman ansågs likaså ha handlat

felaktigt då denne utan vägande skäl i ett fall hade fastställt klagandens flyttningsdag så att den inföll tidigare än en vecka efter att klaganden fått del av flyttningsuppmeningen (801/4/09). Vidare hade kostnader antecknats som en räntefordring i utskökningssektorns datasystem på grund av att det inträffat ett skrivfel vid registreringen av fordringar vid utskökningsverket (3775/4/10*).

En undersökningsledare kritiserades å sin sida för att den överskottsinformation som erhållits genom televissning inte hade förstörts inom den tidsfrist som föreskrivs i lagen. Det hade också räckt onödigt länge innan den misstänkte hade underrättats om saken, även om förfarandet inte var lagstridigt (609/2/10*). I det fall där en dörr hade skadats i samband med en husrannsakan borde bostadens innehavare utan dröjsmål ha informerats om saken. Detta hade också varit förenligt med principen om minsta möjliga olägenhet (639/4/10).

En undersökningsledare hade inte utan dröjsmål meddelat målsäganden sitt beslut om att förundersökning inte skulle inledas med anledning av målsägandens utredningsbegäran som gällde sexuellt utnyttjande. Målsäganden fick denna information först ca ett halvt år efter att beslutet fattats, då målsäganden själv förhörde sig om saken (3616/4/09). Målsäganden borde likaså i ett annat fall ha underrättats om ett beslut om avbrytande av förundersökningen. I det aktuella fallet skulle det dessutom ha varit mer motiverat att fortsätta med förundersökningen än att avbryta den (3602/4/10).

Vidare hade polisen med stöd av skjutvapenlagen fattat beslut om att ett temporärt omhändertagande av skjutvapen skulle fortgå, trots att en del av vapnen redan tidigare hade tagits i beslag på grund av brott och därmed inte alls hade omhändertagits av polisen med stöd av skjutvapenlagen (1023/4/11). En äldre kriminalkonstapel hade å sin sida av oaktksamhet lagt ut en bild från fel övervakningskamera i polisens informationskanal, till följd av vilket den berörda personen blev föremål för ogrundat frihetsberövande (2361/4/10*).

I ett klagomålsbeslut som gällde begränsning av en förundersökning ansågs det motiverat att det är åklagaren som fattar beslut om att undersökningen ska

inledas på nytt i ett sådant ärende där förundersökningen avslutats med stöd av åklagarens beslut, eller att man åtminstone förhandlar om saken med åklagaren. Åklagaren är nämligen den som har förutsättningar att bedöma huruvida det finns skäl att fortsätta förundersökningen trots det tidigare beslutet (3578/4/09).

I ett annat fall hade tingsrättens lagman, som fungerat som ordförande vid en brottmålsrättegång, försummat att i ärendehanteringssystemet Sakari anteckna att svarandens besvär inkommit till domstolen. Till följd av detta hade fängelset felaktigt underrättats om att besvär inte anförts i ärendet (1456/4/11). Verkställigheten av ett bötesstraff hade å sin sida fördröjts med över två år på grund av tingsrättens felaktiga meddelande om domslutet (3647/4/09).

Vidare skulle rätten till en rättvis rättegång ha tillgodosetts bättre om förvaltningsdomstolen hade ordnat muntlig förhandling i ett ärende som gällde kontrollavgift i kollektivtrafiken (2295/4/10*). I ett annat fall hade man vid besvärsmämnden för olycksfallsärenden av misstag fogat ett utlåtande av en försäkringsanstalt och läkarutlåtanden som berörde en annan person till klagandens besvärshandlingar (2831/4/10).

Ett offentligt rättsbiträde hade å sin sida inte i enlighet med vad som avtalats med en klient begärt ett utlåtande av trafikskadenämnden inom den lagstadgade tidsfristen. En korrekt behandling av ärendet skulle ha krävt att det offentliga rättsbiträdet efter att ha upptäckt sitt fel utan dröjsmål hade underrättat sin klient om felet och dess följder (3332/4/10).

Ett av FPA:s försäkringsdistrikt hade i ett fall behandlat klagandens ansökan två gånger (2450/4/10). En av FPA:s byråer hade å sin sida först inte sänt de beslut som gällde en minderårig försäkrad också till dennes vårdnadshavare (3879/4/09). En annan av FPA:s byråer borde i sitt beslut om utbildningspenning ha beaktat den olycksfallsersättning som betalats till klaganden (56/4/10). I ett annat fall hade det läkarutlåtande som en klient sänt till FPA:s försäkringsdistrikt av misstag fogats till handlingarna gällande sådana förmånsavgöranden som redan avgjorts (2445/4/10).

När det är fråga om en huvudman som står under intressebevakning är försäljningen av den bostad som huvudmannen använder som sitt eget hem en åtgärd som är av stor betydelse med tanke på huvudmannens privatlivsskydd och självbestämmanderätt. Det förfarande där varken den allmänna intressebevakaren, då denne ansökte om tillstånd till försäljningen, eller magistraten, då den beviljade försäljningstillståndet, hade strävat efter att utreda huvudmannens ståndpunkt var enligt JO:s uppfattning inte korrekt. Tröskeln för hörande av huvudmannen ska vara mycket låg, även om man inte är förvissad om huvudmannens fattningsförmåga (973/2/10*).

I ett annat fall hade klaganden flera gånger kontaktat sin mors intressebevakare och informerat denne om att modern inte hade kännedom om beloppet av sina disponibla medel eller om när de betalades till henne. Den allmänna intressebevakaren borde därmed ha kontaktat sin huvudman för att reda ut saken (3503/4/09*).

Ett försäkringsbolag hade enligt sin egen anmälan i ett fall av misstag glömt att behandla de ersättningar som skulle betalas med stöd av trafikförsäkringslagen. Ärendet hade behandlats i enlighet med olycksfallsförsäkringslagen. Bolaget hade inte heller på ett tillbörligt sätt besvarat klagandens förfrågningar (211/4/10).

En TE-byrå hade å sin sida haft felaktig information om vilken aktör som skulle betala en arbetslöshetsförmån till klaganden och hade därför sänt det arbetskraftspolitiska utlåtandet till fel aktör (4075/4/09). En annan TE-byrå hade anvisat klaganden att utträffa sina ärenden vid fel serviceställe (56/4/11). Vidare hade en TE-byrå tillämpat fel lagrum vid behandlingen av klagandens ärende som gällde avbrytande av yrkesstudier (518/4/11).

Då en myndighet upptäcker att den begått ett fel, ska myndigheten i mån av möjlighet sträva efter att korrigera felet och ge klienten en redogörelse för det skedda samt handleda honom eller henne i ärendet. Skatteförvaltningen försummade emellertid i ett fall denna skyldighet och BJO gjorde därför en framställning om att Skatteförvaltningen skulle gottgöra den skada och olägenhet som orsakats genom dess felaktiga förfarande (424/4/10*). I ett annat fall hade Skatteförvalt-

ningen inte noggrant gjort sig förtrogen med klagandens anmälningar om rättelse jämte bilagor. Ärendet hade inte heller utretts tillräckligt väl inom Skatteförvaltningen. Detta hade lett till att ett felaktigt rättelseförfarande hade upprepats flera gånger inom Skatteförvaltningen (1675/4/10).

I ett ärende som gällde barnskyddsanmälningar hade de samtal som förts mellan ungdomsväsendet och föräldrarna skötts dåligt, eftersom båda parterna hade upplevt att de utsatts för hot i ärendet. Ungdomsväsendet uppmärksammades också på att det i ett sådant fall där föräldrarna själva ber om ett möte efter att en barnskyddsanmälan gjorts inte är förenligt med principen om god förvaltning att vägra ordna ett möte (3971/4/09).

Vidare var det förrättningsprotokoll gällande en klyningsförrättning som en förrättningsingenjör tillställt klagandena bristfälligt i och med att det inte framgick av protokollet på vilka punkter eller när förrättningsingenjören hade rättat protokollet (267/4/09). En lantmäteribyrå hade å sin sida inte uppställt någon tidsfrist för de utlåtanden som begärts av Skatteförvaltningen angående överlåtelseskattens belopp i vissa lagfartsärenden. Enligt BJO borde man dock i enlighet med förvaltningslagen ha fastställt en tidsfrist för lämnandet av utlåtandena (894/4/10).

ÖVRIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR GOD FÖRVALTNING

Syftet med körförbud är att hindra att en person framför ett fordon då denne anses sakna förutsättningar för detta. Personen kan antingen ha gjort sig skyldig till trafikbrott eller också uppfyller personen inte villkoren för att få körkort. Polisen beslöt utfärda ett en vecka långt körförbud utöver ett nästan fyra månaders temporärt körförbud för efter att tingsrätten hade förkastat ett åtal för grovt äventyrade av trafiksäkerheten och ansett att personen i fråga gjort sig skyldig till äventyrande av trafiksäkerheten. Enligt BJO:s åsikt var beslutet inte motiverat med avseende på syftet med körförbudet. Enligt lagen skulle det nämligen

på grund av det temporära körförbudets längd ha varit möjligt att inte fastställa något körförbud alls i detta fall (3004/4/10).

I ett annat fall hade polisen gjort en sådan anmälan som avses i lagen om förmyndarverksamhet om en person som uppenbart var i behov av intressebevakning. Principen om ändamålsbundenhet, som styr myndigheternas verksamhet, ställer upp begränsningar för prövningsrätten i samband med en sådan anmälan. Man ska i efterhand kunna lägga fram godtagbara grunder för anmälan. Polisen ansågs inte ha handlat lagstridigt, eftersom anmälan grundade sig på de iakttagelser som man i samband med en förundersökning gjort om personen och dennes förmåga att förstå och sköta sina ekonomiska angelägenheter. Det krävs inte någon brottsmisstanke för att en sådan anmälan ska kunna göras till magistraten (97/4/10).

Sådan myndighetsverksamhet som är förenlig med serviceprincipen innebär också att myndigheterna ska utnyttja sina möjligheter till självrättelse. Tullen borde således ha rättat sina felaktiga bilskattetabeller och beskattningsbeslut. Detta skulle bl.a. ha främjat tillgodoseendet av tillitsskyddet. Med tanke på förvaltningens effektivitet och funktionalitet är det viktigt att ett felaktigt förvaltningsbeslut kan rättas av den myndighet som fattat beslutet, på ett smidigare och snabbare sätt än genom en begäran om omprövning eller besvär (1664/4/09*).

Vidare kräver tillitsskyddet att en fånge och den som kommit för att besöka fången ska kunna lita på att besöket kommer att äga rum då de handlar på det sätt som fängelsemyndigheten förutsatt, dvs. genom att infinna sig vid den utsatta besökstidpunkten. I ett fall hade den person som kommit för att besöka klaganden rest 160 kilometer för att komma till fängelset, men avvisats vid fängelseporten på grund av att informationen om det beviljade besöket inte hade registrerats på ett tillbörligt sätt i det elektroniska fångdatasystemet (1517/4/10).

STRAFFPROCESSUELLA RÄTTSSKYDDSGARANTIER

I artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna finns särskilda föreskrifter om den åtalades minimirättigheter. Dessa rättigheter regleras också i 21 § i grundlagen, även om de inte uttryckligen har specificerats på samma sätt i grundlagens förteckning över de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagens straffprocessuella reglering är emellertid mer omfattande än konventionens, eftersom grundlagen garanterar processuella rättigheter också i samband med behandlingen av sådana straffyrkanden som framställs av målsäganden.

Nedan behandlas en del 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. Dessutom har flera frågor som också berört de straffrättsliga rättsskyddsgarantierna granskats ovan i samband med andra grundlagsbestämmelser, såsom 7 och 10 § i grundlagen.

Undersökningsansvaret både administrativt och de facto bör hållas isär från förvaringsansvaret av häktade. Om samma aktör som undersöker ärendena också svarar för förvaringen av de häktade, finns det en risk för att omständigheterna under förvaringen och bemötandet av de häktade påverkas av hur undersökningen framskrider och av hur den häktade förhåller sig till undersökningen. Även om det inte finns några iakttagelser av att sådant förfarande skulle ha förekommit, kan emellertid redan en risk för detta ge anledning till kritik. I värsta fall kan förfarandet utgöra ett hinder för att rätten till en rättvis rättegång tillgodoses (3867/2/09*). Ett sådant tillvägagångssätt där den polis som bär ansvaret för undersökningen av ärendet fattar beslut om den häktades rätt att ta emot besök av sitt ombud kan likaså i värsta fall hindra tillgodoseendet av rätten till en rättvis rättegång (1351/2/10*).

Rätten till ett biträde eller ombud är i praktiken en av de viktigaste minimirättigheter som Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna garanterar misstänkta och åtalade. Biträdets eller ombu-

dets åtgärder är av särskilt stor betydelse med tanke på den misstänktes eller åtalades rättsskydd uttryckligen i förundersökningsskedet. Eftersom den som hålls i förvar hos polisen har en ovillkorlig rätt att per telefon hålla kontakt med sitt ombud, ska denne utan ogrundat dröjsmål erbjudas möjligheter att ringa sitt ombud. Därför var det inte acceptabelt att en misstänkt person förvägrades rätten att ringa sitt biträde med motiveringen att biträdet hade avtalat om ett möte med den misstänkte följande dag (1113/4/10*).

I ett fall sköttes telefonsamtalen mellan den häktade och dennes biträde så att en vakt valde telefonnumret till biträdet och gav telefonen till den häktade. Samtalet fördes i ett sådant utrymme där det var möjligt att vaken kunde åhöra den häktades del av samtalet. Samtal mellan ett biträde och hans eller hennes huvudman får emellertid inte avlyssnas. Omständigheterna ska därför vara sådana att det inte är möjligt att åhöra samtalen. Polisinspektionen uppgav att saken skulle åtgärdas (1961/3/11).

Åklagaren ska vid åtalsprövningen och svaranden och de övriga parterna ska i samband med förberedelserna för rättegången kunna lita på att man i förundersökningsprotokollet gjort anteckningar om det material som inhämtats angående själva brottmålet vid förundersökningen, trots att polisen skulle ha ansett att materialet inte är av betydelse i ärendet. En förundersökningsåtgärd som ur polisens synvinkel är resultatlös kan nämligen enligt någon annans uppfattning tala för en persons oskuld. De undersökningsåtgärder som avses i förundersökningslagen främjar utredningen av brottet – oavsett det resultat de ger. Med tanke på den misstänktes rättsskydd kan det vara problematiskt ifall det inte görs några anteckningar om undersökningsåtgärderna i förundersökningsprotokollet och parterna inte heller underrättas om dem på något annat sätt (3313/4/10).

En kriminalkommissarie hade i strid med tvångsmedelslagen förstört sådant teleavlyssningsmaterial som innefattade överskottsinformation redan innan ärendet hade avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut. Kriminalkommissarien hade handlat i enlighet med den tidigare lagen och de anvisningar som utfärdats med stöd av den. Anvisningarna har numera reviderats så att de är förenliga med lagen (3484/4/10*).

Enbart det faktum att en person hade vägrat genomgå ett salivtest utgjorde inte en tillräcklig grund för att misstänka personen för användning av narkotika och rattfylleri. En annan sak är att enligt lagen en person kan förpliktas genomgå personbesiktning, dvs. blod- och urinprov (3372/4/09*).

I ett annat fall kunde polisen inte i efterhand konstatera vilka omständigheter ett beslut om att förhöra en person som misstänkt för ett brott sist och slutligen hade grundat sig på. Brottsmisstankar ska emellertid grunda sig på konkreta fakta som ska kunna kontrolleras i efterhand (3684/4/09). Även om en kriminalkommissarie hade handlat inom ramen för sin prövningsrätt då denne beslutat att de vittnen som utsetts av den misstänkte inte skulle höras, hade det också funnits goda grunder för motsatt beslut (125/4/10).

Vidare konstaterade man att det inte finns några entydiga juridiska grunder för att polisen skulle ha en allmän skyldighet att på den misstänktes begäran låta översätta ett förundersökningsprotokoll i sin helhet till ett främmande språk. Av artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna följer dock att den brottsmisstänkte vid förundersökningen har rätt att få information om viktiga dokument på ett språk som han eller hon förstår. Det är emellertid möjligt att tillgodose denna rättighet med hjälp av en tolk, utan att myndigheten är skyldig att utarbeta en skriftlig översättning (4513/4/09*).

MYNDIGHETERNAS OPARTISKHET OCH ALLMÄNNA TROVÄRDIGHET

Enligt den 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 konventionen om de mänskliga rättigheterna, har via rättsskipningen 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 21 § i grundlagen. I sista hand är det 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 den aktuella frågan enligt en objektiv bedömning av saken med fog kan väcka tvivel på 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.

En tingsdomare hade vid förberedelsesammanträdet i ett tvistemål som behandlades vid en annan tingsrätt än den domaren arbetade vid representerat ett bostadsaktiebolag i egenskap av dess styrelseordförande. Då domaren avlägsnade sig från sammanträdet hade domaren sagt till den advokat som företrädde svaranden att denne skulle se till att hålla sig borta från domarens sammanträden vid Esbo tingsrätt. Med tanke på kraven på domares uppträdande och föreskrifterna om domares opartiskhet var det inte korrekt att tingsdomaren agerade på detta sätt utanför tjänsteutövningen (1911/4/11*).

Den kriminalkommissarie som ledde narkotikabrottsutredningen vid en polisinsättning hade i ett fall deltagit i den preliminära utredningen av misstankar om att en nära vän gjort sig skyldig till ett narkotikabrott. Det hade under ett års tid inkommit tips om saken till polisinsättningen innan kriminalkommissarien hade tagit upp jävsfrågan med sin chef. Man borde emellertid från första början ha gett någon annan i uppdrag att bedöma den information som inkom genom tippen. Det var också problematiskt att kriminalkommissarien hade diskuterat förundersökningen i ärendet bl.a. med undersökningsledaren och fattat beslut om tvångsmedel i sådana förundersökningar som hade en anknytning till detta ärende. Dessutom hade kriminalkommissarien några år senare fungerat som undersökningsledare i fråga om sådana brott som hade ett nära samband med vännens nya brott. Det utgör fortfarande ett problem att det inte finns någon allmän bestämmelse om jäv för polismän (609/2/10*).

I ett annat fall hade undersökningsledaren vid en polisinsättning undersökt sin egen sons eventuella andel i ett rattfyllerifall. Undersökningsledaren hade själv rett ut ärendet med sin son och med den polisman som varit på platsen och kommit till att sonen inte

hade handlat fel. Undersökningsledaren borde emellertid ha dragit sig ur undersökningen senast då det framgick att det fanns skäl att utreda sonens andel i händelserna. Det var inte möjligt för undersökningsledaren att själv fatta beslut om saken eller att i egenskap av undersökningsledare godkänna någon annans slutledning om att sonen inte varit delaktig i ärendet. Denna slutledning var i och för sig befogad, men det väsentliga i sammanhanget var hur utredningen uppfattades av utomstående (3821/4/10*).

I det fall där varken den allmänna intressebevakaren, då denne ansökte om tillstånd till försäljning av sin huvudmans bostad, eller magistraten, då den beviljade försäljningstillstånd, hade strävat efter att utreda huvudmannens ståndpunkt till försäljningen tillgodosågs inte huvudmannens rättsskydd på ett tillbörligt sätt (973/2/10*).

Vidare konstaterades det i ett fall att kommunala tjänsteinnehavare var jäviga att delta i behandlingen av en förvaltningsklagan som riktade sig mot dem. De var också jäviga att delta i behandlingen av det utlåtande som kommunstyrelsen ombetts ge till JO, eftersom utlåtandet gällde ett klagomål som innefattade kritik mot tjänstemännens förfarande (4582/4/09*).

I ett annat fall hade förvaltningsöverskötaren i ett sjukvårdsdistrikt deltagit i det beslutsfattande i sjukvårdsdistriktets organ som bl.a. gällde skötarens makes tjänsteuppgifter och som innebar att makens tjänstebeteckning ändrades. Det var alltså fråga om behandling och avgörande av ett ärende i vilket förvaltningsöverskötarens närstående var part. Förvaltningsöverskötaren var jävig i ärendet också på grund av att dennes närstående kunde anses ha dragit synnerlig nytta av beslutet. Förvaltningsöverskötaren borde därför ha avlägsnat sig från de sammanträden där ledningsgrupperna och samkommunens styrelse behandlade dessa frågor (1151/4/10*).

Vidare konstaterades det att tullen i ett fall hade publicerat annonser om lediga tjänster bara på sin egen webbplats. Med tanke på myndighetsverksamhetens öppenhet skulle det dock ha varit en fördel att tullen inte hade begränsat sig endast till en kanal vid annonseringen, i detta fall dessutom till myndighetens egen elektroniska kanal. Med tanke på en god skötsel av

tjänsteuppgifterna skulle det även ha varit önskvärt att så många kunniga personer som möjligt hade nåtts av informationen. Denna fråga är också viktig med tanke på allmänhetens förtroende för myndighetsverksamheten (3907* och 4059/4/10*).

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.

Ett utlåtande av en permanent sakkunnig vid patientskadenämnden uppfyllde inte kraven på gott språkbruk, eftersom utlåtandet innehöll kritiska och nedlåtande formuleringar om klaganden och dennes ombud. Dessa hade uppfattat formuleringarna som kränkande (1134/4/10).

En tjänsteinnehavare vid en socialbyrå hade å sin sida gjort ett misslyckat ordval i den situation där tjänsteinnehavaren hade beskrivit det förfarande som innebär att en klient inte ansökt om primära förmåner med att konstatera att man inte kan söla med saker hur länge som helst. Socialhandledaren hade dock inte haft för avsikt att såra klienten och hade genast efter att klienten reagerat på saken försökt förtydliga sitt ordval och beklagat det inträffade. BJO uppmärksammade socialhandledaren på vikten av att man använder ett neutralt och sakligt språk (2058/4/10).

3.3.18 RESPEKTEN FÖR DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA 22 §

I 22 § i grundlagen finns en förpliktelse enligt vilken det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodo-

ses. Denna förpliktelse kan även kräva aktiva åtgärder för främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Denna allmänna förpliktelse omfattar alla bestämmelser som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Den blankett som användes för en övervakningsanmälan i samband med trafikövervakningen hade inte alls översatts till svenska. Blanketten användes vid utarbetandet av en handling som både utgjorde ett intryck över den åtgärd som polisen vidtagit och berättigade till att framföra ett fordon efter att dess registerskyltar avlägsnats. JO ansåg att man med tanke på främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna kunde rikta kritik mot att rörliga polisen inte för sin del hade vidtagit eller ens hade för avsikt att vidta tillbörliga åtgärder för att rätta till denna brist (3463/4/09*).

3.3.19 ÖVRIGA IAKTTAGELSER SOM HÄNFÖR SIG TILL STATSFÖRFATTNINGEN

HFD:s president hade skickat ett brev till polisöverdirektör och de polismyndigheter som svarade för verkställigheten av HFD:s avsningsbeslut, där presidenten bl.a. hänvisade till en eventuell lagändring och framförde "på domstolens vägnar" att det inte fanns skäl att påskynda beslutens verkställighet. JO ansåg att presidentens förfarande stred mot principerna om fördelning av statliga uppgifter och om domstolarnas oberoende, som framgår av grundlagens 3 §. Förfarandet var olämpligt för HFD:s president och för en minoritetsmedlem av beslutssammansättningen (1933/2/10*).

Enligt 124 § i grundlagen kan uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt endast anförts myndigheter. Om en kommun skaffar sådana hälso- och sjukvårdstjänster som hör till dess ansvarsområde av en privat tjänsteproducent, ska kommunen enligt hälso- och sjukvårdslagen ordna verksamheten på ett sådant sätt att kommunen fortfarande har behövlig personal för de uppgifter som innefattar utövning

av offentlig makt. JO gav en stad en anmärkning på grund av att dess jourarrangemang inom primärvården stred mot den gällande lagstiftningen. Läkarna vid den hälsovårdscentraljour som staden lagt ut till en privat serviceproducent utförde nämligen sådana uppgifter som innefattade utövning av offentlig makt (de upprättade bl.a. sådana observationsremisser som avses i mentalvårdslagen och gav polisen handräckning när det gällde kliniska undersökningar) (3200/4/10*).

Den kommunala parkeringsövervakningen innefattar också sådan utövning av offentlig makt som avses i 124 § i grundlagen. Av den nämnda paragrafen framgår det att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. Enligt kommunallagen kan en uppgift som innefattar utövning av offentlig makt endast skötas inom ramen för ett tjänsteförhållande (321/4/11).

I ett fall konstaterades det att stadens personalcentrals anvisning om rökning under arbetstiden inte var förenlig med stadsfullmäktiges beslut om saken eller med beslutets syfte. Genom denna anvisning, som stred mot stadsfullmäktiges beslut, hade personalcentralen överskridit de befogenheter som anförtrots den i lag och i stadens instruktioner (2971/4/10*).

I ett annat fall hade tjänsteinnehavarna inte med stöd av lag eller någon instruktion som godkänts av stadsfullmäktige rätt att föra stadens talan vid domstolen. Eftersom tjänsteinnehavarnas talerätt inte i enlighet med kommunallagen grundade sig på någon bestämmelse i en instruktion, stod förfarandet i strid med det krav på lagbundenhet inom förvaltningen som framgår av 2 § 3 mom. i grundlagen. Enligt den nämnda grundlagsbestämmelsen ska utövningen av offentlig makt i sista hand bygga på lag.

Stadens förfarande hade endast grundat sig på vedertagen praxis och grunderna för förfarandet hade inte blivit bedömda av stadsfullmäktige, som utövar den högsta beslutanderätten i staden. Fullmäktige hade således inte haft möjlighet att fatta beslut om vilka ärenden som eventuellt var sådana där stadens talan även kunde föras av andra myndigheter inom

staden, vid sidan av de myndigheter som anges i kommunallagen. Det faktum att stadens tjänsteinnehavare utan lagstadgade befogenheter hade fört stadens talan vid domstolar och andra myndigheter kunde i vissa situationer till och med utgöra en grund för hävning av dessa myndigheters beslut. BJO gav stadsstyrelsen en anmärkning på grund av dess lagstridiga förfarande (3896/4/10).

Vidare konstaterades det att vissa polismän i samband med sådana övervakningsuppgifter som avses i utlänningslagen hade gått in i en privat bostad och inte på begäran av bostadens innehavare omedelbart avlägsnat sig. Polisen har inte lagstadgade befogenheter att vidta sådana åtgärder. Därefter hade polismännen och en gränsbevakningsman dessutom utfört en husrannsakan av de verksamhetslokaler som fanns i bostadens källarvåning, trots att de inte enligt lagen hade befogenheter till detta. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag, vilket innebär att det inte heller var korrekt att med stöd av innehavarens samtycke utföra en husrannsakan av en arbetsplats i syfte att utföra sådan övervakning som avses i utlänningslagen (3695/4/09*).

BJO konstaterade vidare att också förvaltningsmyndigheterna, såsom jord- och skogsbruksministeriet och den kommunala landsbygdsnäringsmyndigheten, kan anses ha en skyldighet att låta bli att tillämpa en sådan norm i den nationella lagen som står i strid med EU-rätten. I det aktuella fallet var tolkningen av EU-rätten emellertid inte klar och entydig. 106 § i grundlagen tyder på prioriteten av grundlagsutskottets ställningstaganden och återhållsamhet från domstolarnas sida. Mot denna bakgrund var det förståeligt att man också vid myndighetsbehandlingen och ändringssökandet hade stött sig på grundlagsutskottets uppfattning om förhållandet mellan EU-rätten och de grundläggande fri- och rättigheterna, då grundlagsutskottet uttryckligen hade tagit ställning till den aktuella frågan (251/4/09*).

3.4 BRISTER OCH FÖRBÄTTRINGAR I FRÅGA OM RESPEKTEN FÖR DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA

På basis av sina observationer i samband med laglighetsövervakningen delger JO ofta myndigheterna sin uppfattning eller en framställning om hur myndigheterna i sin verksamhet kan främja eller förbättra tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Oftast har JO:s uppfattningar och framställningar påverkat myndigheternas verksamhet, men alltid har inte åtgärderna från JO:s sida lett till önskade förbättringar.

JO:s berättelse för år 2009 innehöll för första gången, på förslag av grundlagsutskottet (GrUB 10/2009 rd), ett avsnitt med en redogörelse för sådana typiska eller långvariga brister som förekommit vid tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Avsnittet innehöll emellertid också exempel på sådana fall där JO:s åtgärder medfört förbättringar i myndigheternas verksamhet eller i lagstiftningen. Grundlagsutskottet har lagt fram önskemål om att ett sådant avsnitt ska bli en vedertagen del av JO:s berättelse (GrUB 13/2010 rd).

Alla laglighetsproblem eller problem som berör de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna kommer emellertid inte till JO:s kännedom. Laglighetsövervakningen grundar sig till stora delar på de klagomål som inkommer från allmänheten. Därutöver får JO via sina inspektioner och via medierna information om missförhållanden i myndighetsverksamheten och om brister i lagstiftningen. Informationen om olika problem och möjligheterna att ingripa i dem kan dock aldrig vara heltäckande. Därför utgör förteckningarna med negativa och positiva exempel inte någon utförlig framställning över vilka myndighetsåtgärder som visat sig vara lyckade och vilka som inte varit det.

Det faktum att vissa missförhållanden återkommer visar emellertid att myndigheterna inte alltid har reagerat tillräckligt kraftigt på de brister som uppmärksammas i samband med tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I princip borde ju en kränkning som påtalats i ett av JO:s beslut eller t.ex. i ett beslut av Europadomstolen inte längre upprepas. Myndigheterna ansvarar för att åtgärder vidtas med anledning av de missförhållanden som uppdragas i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, så att motsvarande situationer kan förebyggas i framtiden.

De eventuella brister eller dröjsmål som förekommer när det gäller att åtgärda ett rättsläge kan bero på många olika faktorer. Det kan dock allmänt konstateras att JO:s ställningstaganden och framställningar hörsammas mycket väl. I de fall där så inte sker är det i allmänhet fråga om antingen resursbrister eller brister i lagstiftningen. Också de dröjsmål som förekommer i samband med lagstiftningsåtgärderna verkar ofta bero på att resurserna för lagberedningen inte räcker till.

3.4.1 UTVECKLINGEN HAR INTE ALLTID VARIT TILLRÄCKLIGT GOD

INTERNATIONELLA AVTAL

I Finland har ratificeringen av de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna inte i alla avseenden framskridit tillräckligt snabbt. Här kan man nämna tilläggsprotokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT, som Finland undertecknat 23.9.2003), ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolkens rättigheter från år 1989 och FN:s konvention om funktionshindrade personers rättigheter (som Finland undertecknat 30.3.2007). Ratificeringen av dessa konventioner har fördröjts, vilket kan föranleda problem när det gäller möjligheterna att till fullo tillgodose de mänskliga rättigheterna. Denna situation är dessutom otillfredsställande i internationellt perspektiv.

BEMÖTANDET AV FRIHETSBERÖVADE PERSONER

Under årens lopp har såväl JO som kommittén mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) riktat kritik mot att man i finska fängelser har inkvarterat fångar i s.k. baljceller, vilket anses vara kränkande för människovärdet. Renoveringen av cellerna har gång på gång uppskjutits och trots den positiva utveckling som skett på vissa håll minskade antalet baljceller inte alls under verksamhetsåret. Vid utgången av året fanns det fortfarande 222 baljceller i fängelserna (jfr 222 år 2010 och 338 år 2009).

Vid de samtal som förts i samband med JO:s inspektioner av fängelser och i anslutning till prövningen av klagomål har det då och då framgått att vissa fångar blivit tvungna att tillbringa upp till 23 timmar per dygn i sin cell. Den dagliga möjligheten till en timmes utomhusvistelse har kunnat vara deras enda möjlighet till aktivitet utanför cellen. En sådan situation kan ha uppkommit på grund av fängelseavdelningens typ, fångens rädsla för andra fångar, fångens ovilja att delta i någon aktivitet eller fängelsens bristfälliga möjligheter att ordna aktiviteter för fångarna utanför cellen. Sådana förhållanden kan dock inte anses vara acceptabla. CPT anser t.ex. att fångarna borde tillbringa åtminstone åtta timmar per dygn utanför cellen.

JO har gjort ett trettiotal framställningar (varav sex under verksamhetsåret) om ändringar i den fängelselagstiftning som trädde i kraft år 2006. JM:s åtgärds paket har emellertid fördröjts och därför har de observerade missförhållandena och oklarheterna inte åtgärdats. I vissa fall har detta lett till att de lagstridiga förhållandena eller den lagstridiga praxisen har fortgått.

Vidare konstaterades det att granskningen av fångars brev inte har uppmärksamats på ett tillbörligt sätt i fängelserna, trots att det finns strikta och noggranna lagbestämmelser om saken. I likhet med året innan uppdagades det under verksamhetsåret sådana fall där man i fängelset hade ingripit i brevväxlingen mellan en fånge och ett ombud eller en tillsynsmyndighet

genom att öppna ett brev "av misstag" eller "av oakt-samhet". Dessa felaktiga förfaranden har föranlett ett stort antal anmärkningar från JO:s sida.

JO har under sina inspektioner av fängelserna upprepade gånger blivit tvungen att uppmärksamma fångarnas möjligheter att ta emot besök av sina barn samt förhållandena i samband med besöken.

Under verksamhetsåret riktade JO kritik mot att Riimäki fängelse hade använt sådan videoövervakning som innefattade upptagning av både ljud och bild. Fängelset har emellertid trots kritiken fortsättningsvis använt sig av denna typ av övervakning.

Enligt de internationella standarderna för fångvården ska brottsmisstänkta hållas i förvar i häkten och inte hos polisen, eftersom förhållandena i polisens förvaringslokaler bara lämpar sig för kortvarig förvaring och vistelsen där är förknippad med risker för påtryckningar. Både JO och CPT har redan i flera års tid påtalat att häktade i alltför stor utsträckning har hållits i förvar i polisens förvaringslokaler, men problemet verkar inte elimineras. I samband med sitt periodiska besök i Finland år 2008 betonade CPT att det inte var acceptabelt att man på över 16 års tid inte hade gjort några betydande framsteg i denna fråga. Under verksamhetsåret avgjordes flera ärenden som gällde problem i anslutning till sådana situationer där häktade hållits i förvar i polisens förvaringslokaler.

Inom hälso- och sjukvården, äldreomsorgen och handikappservicen används ett stort antal faktiska tvångsmedel som begränsar friheten för de vårdbehövande utan att åtgärderna regleras i lag eller ens uppfattas som tvångsmedel. JO har upprepade gånger uppmärksammat dessa förfaranden, som är problematiska bl.a. med tanke på den personliga friheten och integriteten. För närvarande finns det t.ex. inte någon sådan lagstiftning som grundlagen kräver i fråga om ingrepp i äldre personers självbestämmanderätt. I samband med vården blir personalen således i praktiken tvungen att vidta åtgärder som den inte har lagstadgade befogenheter för. SHM har tillsatt en arbetsgrupp för klientens självbestämmanderätt inom social- och hälsovården, vars mandatperiod löper ut under hösten 2012. Arbetsgruppen har till uppdrag att utarbeta lagstiftning för att åtgärda den ovan nämnda bristen.

DOMSTOLARNA

Dröjsmålen vid rättegången har under en längre tid utgjort ett problem i Finland, vilket har kommit fram såväl inom den nationella laglighetsövervakningen som i Europadomstolens beslutspraxis. Med tanke på dröjsmålen vid rättegången har rättegångsbalken utökats med ett nytt 19 kap. som innehåller bestämmelser om hur ett ärende förklaras brådskande. Dessutom har det stiftats en lag om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. Dessa reformer är goda och viktiga, men de löser dock inte själva problemet – rättegångarna kan fortfarande pågå oskäligt länge.

BJO gjorde redan år 2006 en framställning till JM om att ministeriet skulle bedöma behovet av att på lagnivå noggrannare än i den gällande tingsrättsförordningen föreskriva om förutsättningarna för överföring av ärenden som tilldelats tingsdomarna, samt eventuellt också om grunderna för fördelningen av ärenden vid domstolen (JO:s berättelse för år 2006 s. 93–94). JM:s justitieförvaltningsavdelning meddelade år 2007 att avdelningen förenade sig med BJO:s ställningstaganden, men därefter har saken inte framskridit. Europadomstolen meddelade 5.10.2010 domen *DMD Group a.s. mot Slovakien*, där domstolen konstaterade en kränkning av artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna på grund av att lagstiftningen om den situation där underrättens chefsdomare överför ett ärende som tilldelats en domare är alltför inexakt. Europadomstolen ansåg att den lagstiftning som gäller överföringen av ett ärende ska vara synnerligen exakt utformad och att rättskyddsgarantierna ska vara noggrant definierade i den situation där domstolens administrativa och rättsskipande verksamhet sammanfaller.

POLISEN OCH INRIKESFÖRVALTNINGEN

Under flera års tid har också husrannsakingar som utförts i privata bostäder uppmärksamats. Liksom åren innan uppdagades fall där en husrannsaking utförts utan att den berörda personen getts tillfälle att vara närvarande eller kalla ett eget vittne till plat-

sen. Det faktum att närvarorätten lämnas utan avseende kan vara av betydelse t.ex. med tanke på tillgodosendandet av rätten till en rättvis rättegång.

Vidare har det fortsättningsvis förekommit problem när det gäller tillgången till svenskspråkiga polistjänster. Under verksamhetsåret uppdagades t.ex. tre fall där svenskspråkiga bilisters språkliga rättigheter inte tillgodosågs inom trafikövervakningen. I dessa fall var det fråga om att dokument och blanketter hade utarbetats på finska istället för på svenska.

UTSÖKNING

Vid indrivningen av böter tillämpas inom utsökningen ett förfarande som innebär att den betalningsskyldige instäms till en rättegång där förvandlingsstraff utdöms, om det inte inom den ettåriga tidsfristen verka inflyta full betalning för böterna genom utmätning. Denna praxis är i flera avseenden problematisk och de eventuella variationerna i praxisen kan äventyra möjligheterna att bemöta gäldenärerna jämlikt.

TULLEN

Tullstyrelsen har inte korrigerat felen i sina tabeller över bilskatteprocentsatserna eller de beskattningsbeslut där man på grund av en felaktig skattesats tagit ut alltför mycket skatt. Tullstyrelsens förfarande, som pågått sedan år 2008, är ägnat att försvaga förtroendet för myndighetsverksamheten.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN OCH DEN SOCIALA TRYGGHETEN

Tillgången till vård har fortfarande inte tillgodosetts till fullo, på det sätt som vårdgarantilagstiftningen kräver (exempel på detta finns i avsnitt 3.3.15).

Då sådana hälso- och sjukvårdstjänster som hör till kommunernas ansvarsområde läggs ut till privata serviceproducenter orsakas kontinuerligt problem med av-

seende på laglighetskontrollen. Problemen kan gälla tillgången till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster samt de oklara ansvarsförhållandena. Arrangemangen kan också innebära att privata aktörer anförtros uppgifter som innefattar utövning av offentlig makt, då t.ex. någon annan än en tjänsteläkare utarbetar observationsremisser och begär handräckning med stöd av mentalvårdslagen.

Vidare kan de fortlöpande bristerna i patientjournalanteckningarna äventyra tillgodoseendet av rätten till god vård och försvåra laglighetskontrollen av hälso- och sjukvården.

Dessutom har det under flera års tid iakttagits dröjsmål vid behandlingen av utkomststödsansökningar i olika kommuner, vilket innebär att den grundlagsenliga rätten till oundgänglig utkomst och omsorg inte i alla avseenden tillgodoses i enlighet med lagen. Skillnaderna mellan kommunernas förmåga att behandla utkomststödsansökningar leder också till att människor bemöts ojämnt beroende på i vilken kommun de är bosatta.

UTBILDNING

I JO:s berättelse för år 2010 behandlade BJO regionförvaltningsreformen i sitt anförande. Inom laglighetskontrollen följde man under år 2011 noggrant upp denna reform i samband med klagomålsprövningen och inspektionsverksamheten. Detsamma gällde rättsskyddet inom utbildningssektorn. Regionförvaltningsverkens möjligheter att tillhandahålla rättsskyddstjänster inom utbildningssektorn och stöda kommunerna har uppenbarligen försämrats i och med reformen. Till följd av regionalförvaltningsreformen har också den regionala utbildningsförvaltningen försämrats, i synnerhet vid närings-, trafik- och miljöcentralerna.

SPRÅKFRÅGOR

JO tilldelade år 2010 inrikesministeriet (IM) en anmärkning på grund av att det automatiska trafikövervakningssystemet inte tryggade de grundläggande

språkliga rättigheterna för svenskspråkiga personer. Man efterlyste ett aktivare grepp om saken av Polisstyrelsen. Trots anmärkningen har bristerna i systemet emellertid inte åtgärdats. JO blev därför tvungen att ta saken till prövning på nytt.

Vidare har JO flera gånger delgett ANM sin uppfattning om att det med tanke på myndigheternas skyldighet att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och trygga de språkliga rättigheterna finns skäl att översätta rekommendationerna om god revisions- sed till svenska. Detta är fallet trots att ministeriet inte uttryckligen i lag åläggs en skyldighet att översätta sådana rekommendationer som offentliggjorts av en privaträttslig förening. Trots dessa ställningstaganden har ministeriet dock inte vidtagit åtgärder i ärendet.

3.4.2 EXEMPEL PÅ EN GYNNSAM UTVECKLING

Under verksamhetsåret har justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen fattat ca 100 sådana beslut där myndigheterna har ombetts meddela vilka åtgärder de vidtagit med anledning av det ställningstagande eller den framställning som ingår i beslutet. Myndigheternas svar har presenterats i samband med de avgöranden som refereras i avsnitt 5 i berättelsen, där ärendena är indelade i olika kategorier. Alla svar hade emellertid inte inkommit då denna berättelse färdigställdes.

I sammanställningen nedan finns några exempel på sådana fall där myndigheterna ombetts informera om sina åtgärder inom olika förvaltningsområden. Med hjälp av denna sammanställning har man för avsikt att ge en allmän bild av verkningarna av JO:s verksamhet, genom att först presentera JO:s eller BJO:s ställningstagande och därefter myndighetens svar eller beskrivning av rättsläget eller av den positiva utvecklingen inom myndighetsverksamheten. JO:s framställningar om gottgörelse med anledning av felaktiga förfaranden eller kränkningar presenteras i avsnitt 3.4.3. Dessa framställningar har oftast lett till ett positivt slutresultat.

DOMSTOLARNA

JO ansåg att en person vid domstolens säkerhetskontroll kan fråntas sådana läkemedel vars innehav är förbjudet. I detta sammanhang måste man emellertid säkerställa att uppgifter som omfattas av privatlivsskyddet inte yppas för utomstående. JO ansåg att den generaliserande tolkning som tingsrätten omfattat i fråga om förbjudet läkemedelsinnehav inte var korrekt. JO konstaterade dessutom att säkerhetskontrollören hade handlat felaktigt då denne vägrat uppge hela sitt namn för klaganden på grund av att klaganden inte hade bett kontrollören visa upp sitt väktarkort. Ett sådant krav kan inte uppställas, utan det räcker att man frågar efter personens namn (4250/4/09*).

JM meddelade att ministeriet sänt JO:s beslut till domstolarna för kännedom och bett dem informera ministeriet bl.a. om praxisen och anvisningarna för säkerhetskontroller samt om sådana situationer som upplevts vara problematiska. JM har också gett domstolarna rekommendationer om hanteringen av läkemedel vid säkerhetskontrollerna. Helsingfors tingsrätt meddelade att tingsrätten bl.a. har reviderat sina anvisningar och sin praxis när det gäller tagande av läkemedel i förvar och att förvarstagandena har minskat betydligt. Väktarna har å sin sida fått anvisningar bl.a. om hur privatlivsskyddet ska beaktas. Dessutom har en ny genomlysningsapparat beställits till tingsrätten. Väktarna har också uppmärksammat på att de ska visa upp sitt väktarkort då någon frågar efter deras namn.

POLISEN

I samband med de oanmälda inspektionerna av förvaringslokalerna vid polisstationerna i Träskända och Hyvinge, som hör till polisnrättningen i Mellersta Nyland, uppdagades brister bl.a. när det gällde förmedlingen av information om de frihetsberövades rättigheter och skyldigheter (955 och 956/3/11).

Polisnrättningen meddelade att man med anledning av iakttagelserna vid inspektionerna har kompletterat ordningsstadgan med en dagordning som bl.a. inne-

håller uppgifter om de frihetsberövades rättigheter och skyldigheter. Ordningsstadgan och dagordningen finns tillgängliga i varje förvaringsrum.

I samband med en oanmäld inspektion av förvaringslokalen vid Rovaniemi polisstation, som hör till polisnrättningen i Lappland, konstaterades det att de häktade var tvungna att ringa sina telefonsamtal i ett sådant utrymme där det var möjligt att en vakt kunde höra det som den häktade yttrade under samtalet. BJO konstaterade att ett samtal mellan en huvudman och hans eller hennes biträde inte får avlyssnas. För att rätten till förtrolig kommunikation mellan biträdet och huvudmannen ska kunna tryggas, ska omständigheterna vara sådana att det inte är möjligt att åhöra samtalet (1961/3/11).

Polisnrättningen i Lappland meddelade att man tagit i bruk sådana metoder och sådan teknik som innebär att samtalets konfidentialitet tryggas i det fall då en häktad står i kontakt med sitt biträde.

Det har redan för flera år sedan konstaterats att förundersöknings-, tvångsmedels- och polislagen behöver revideras. Under verksamhetsåret stiftade riksdagen nya lagar som kommer att träda i kraft vid ingången av år 2014. Till detta lagpaket hör dock en ändring av tvångsmedelslagen som trädde i kraft redan under verksamhetsåret. Denna ändring innebär att lagligheten av en husrannsakan kan föras till domstolen för prövning. I anslutning till detta konstaterade BJO i ett ärende som tagits till prövning på eget initiativ att det emellertid inte räcker med att bara föreskriva om besvärsmöjligheterna, utan att myndigheterna också på eget initiativ aktivt ska se till att rättsskyddet för dem som blir föremål för tvångsmedel i praktiken tillgodoses (3229/2/11*).

Polisstyrelsen (samt Tullen, staben för Gränsbevakningsväsendet och Huvudstaben) meddelade att de med anledning av BJO:s beslut har utfärdat anvisningar om att man skriftligen ska informera om möjligheten att föra beslut om husrannsakan och beslag till domstolen för prövning.

I flera klagomål riktades kritik mot polisens förfaranden vid hanteringen av personbeteckningar, bl.a. mot den praxis som innebär att alla parter personbeteckningar skrivs ut i kopiorna av brottsanmälningar. BJO uppmärksammade polisen på att personbeteckningar inte onödigt ska antecknas i myndighetshandlingar. Denna fråga ansluter sig också till de datatekniska lösningarna (1875/2/11).

Polisstyrelsen har utfärdat anvisningar för polisinskrivningarna och andra polisenheter i fråga om utlämnandet av kopior av brottsanmälningar. Vidare har man gjort en ändring av programmen i datasystemet för polisärenden, som gör det möjligt att skriva ut kopior av brottsanmälningar gjorda efter 21.9.2011 så att de är försedda antingen med parternas personbeteckningar eller med uppgifter om deras födelsetid. Man har även planerat andra uppdateringar av programmen. De krav som hänför sig till hanteringen av personbeteckningar kommer också att beaktas i samband med totalreformen av datasystemet för polisärenden.

FÅNGVÅRDEN

I sitt beslut som gällde hållandet av fångar som är yngre än 18 år avskilda från fullvuxna fångar samt bemötandet av minderåriga fångar bad JO Brottspåföljdsmyndigheten meddela vilka åtgärder som kommer att vidtas i ärendet (879/2/08*, se JO:s berättelse för år 2010, s. 184–185).

Brottspåföljdsmyndigheten meddelade JO att följande åtgärder ska vidtas:

- Anvisningar ska utfärdas om placeringen av fångar som är yngre än 18 år och om verksamheten för dessa fångar.
- En ansvarsperson som är förtrogen med frågor som berör barn ska utses för planeringen av strafftiden och för den tid straffet avtjänas.
- Motiverade beslutsdokument ska utarbetas angående placeringen av fångar som är yngre än 18 år.
- Brottspåföljdsmyndigheten ska förhandla med SHM om de förutsättningar under vilka minderåriga fångar kunde placeras i en barnskyddsanstalt för att avtjäna sitt straff.

- *Det föreslås att man ska utreda om det skulle vara ändamålsenligt att genom lag föreskriva om möjligheterna att använda elektronisk övervakning för de häktades del, varvid också antalet minderåriga häktade i fängelserna kunde minskas.*
- *Samarbetet med socialförvaltningen ska utvecklas och utbildning ordnas för personalen angående arbetet med barnfångar.*

UTSÖKNING

BJO konstaterade att det i samband med utsökningen skulle finnas skäl att utfärda noggrannare anvisningar om hur spärmarkeringsklienters adressuppgifter ska utredas ur befolkningsdatasystemet, så att gäldenärerna behandlas jämlikt. På grund av bristfälliga adressuppgifter har spärmarkeringsklienterna inte alltid fått anmälningar om utsökning (2910/4/09*).

Riksfogdeämbetet meddelade att man undersökt den bristfälliga förmedlingen av adressuppgifter från befolkningsdatasystemet till utsökningssektorns datasystem. Riksfogdeämbetet utfärdade 2.1.2012 en anvisning om behandlingen av uppgifter om spärmarkeringsklienter inom utsökningen och meddelade att man håller på att bereda ändringar i fråga om spärmarkeringsklienter i ULJAS-systemet. Riksfogdeämbetet uppgav även att tjänstemännen inom utsökningen ska ges utbildning i fråga om detta under år 2012.

FÖRSVARSMAKTEN OCH GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

Av en beväringens klagomål framgick det att en fältväbel vid Kajanalands brigad hade för vana att beslagta beväringars bärbara datorer bl.a. då de användes i strid med tjänstgöringsinstruktionen. Datorerna återlämnades efter en kortvarig karantän (2006/4/10).

Under den tid klagomålet var under prövning utfärdade Huvudstaben 11.8.2011 en riksomfattande anvisning om saken. Enligt anvisningen om tagande av privat egendom i förvar är det motiverat att frånta en per-

son privat egendom i försvarsmaktens utrymmen som är i allmänt bruk t.ex. för att upprätthålla den allmänna ordningen i förläggningarna, för att minimera el- och brandsäkerhetsriskerna samt för att skydda egendomen mot skadegörelse och stöld. Sådant förfarande av straffkaraktär som innebär att viss egendom eller ett visst föremål omhändertas för viss tid och senare återlämnas till dess ägare eller innehavare är enligt anvisningen förbjudet.

Enligt Huvudstabens juridiska avdelning har den interna laglighetskontrollen under de senaste åren effektiviserats betydligt, vilket kan ha påverkat antalet klagomål hos JO. År 2011 strävade man efter att effektivisera verksamheten ytterligare bl.a. genom att etablera en särskild laglighetskontrollsektor vid Huvudstabens juridiska avdelning, där också en ny militärjuristtjänst inrättades. Av berättelsen angående laglighetskontrollen inom försvarsmakten år 2011 framgick det att man uppmärksammat de iakttagelser som gjorts i samband med JO:s inspektioner och självantaget åtgärder med anledning av dem. Man har t.ex. effektiviserat den interna utbildningen inom Artilleribrigaden och på alla nivåer gått igenom de iakttagelser som gjorts i samband med inspektionerna.

I samband med inspektionerna konstaterades det även att man i viss mån lyckats åtgärda läkarbristen inom försvarsmakten (jfr JO:s berättelse för år 2010 s. 103).

TULLEN

Projektet för förnyelse av tullagen har pågått redan under en längre tid. I samband med BJO:s inspektion konstaterade finansministeriets representanter att de brister i föreskrifterna om förutsättningarna för tullkontroller som JO upprepade gånger uppmärksammat inom ramen för laglighetskontrollen särskilt kommer att behandlas inom lagberedningen i början av år 2012.

SOCIALVÅRDEN

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot de dröjsmål som förekommit vid justeringen av avtal om underhållsbidrag inom socialväsendet i två kommuner. BJO konstaterade att kommunerna ska se till att de har tillgång till yrkeskunnig personal och att de i enlighet med lagen ska kunna tillhandahålla socialvårds-klienterna sådana socialvårdstjänster som anges i lagstiftningen. BJO ansåg att ärendets behandling i båda kommunerna hade fördröjts på ett lagstridigt sätt (854/4/10).

Socialväsendet i den ena kommunen hade i form av förebyggande utkomststöd betalat klaganden ersättning för den ekonomiska förlust som orsakats av att ärendet fördröjts.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

Enligt Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts (HNS) anvisningar ordnades inte neuropsykologisk rehabilitering för alla barn som uppfyllde kriterierna för sådan rehabilitering, utan endast för de barn som särskilt rekommenderades neuropsykologisk rehabilitering. Detta betydde att sådana barn som skulle ha haft ett medicinskt behov av neuropsykologisk rehabilitering hade utesluts från denna rehabiliteringsform. Förfarandet var inte förenligt med lagstiftningen. Man kan inte genom anvisningar om anordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster begränsa eller utesluta rätten till sådana tjänster som garanteras i lag (2823/4/09*).

HNS meddelade att de oegentligheter och begränsningar som JO uppmärksammat i anvisningarna hade avlägsnats. Vidare kommer nya neuropsykologtjänster att inrättas inom HUCS sjukvårdsområde. Esbo stad meddelade å sin sida att staden under våren 2012 kommer att inrätta en särskild barnpsykiatrisk öppenvårdsenhet där det även kommer att finnas en tjänst för en neuropsykolog. Till planerna för de kommande åren hör dessutom att inrätta två neuropsykologtjänster i anslutning till de rehabiliteringstjänster som är avsedda för barn.

Svenska Finlands Folkting bad JO undersöka Helsingfors stads praxis som innebär att patientjournalerna alltid utarbetas på finska. Dessutom kritiserade Folktinget stadens anvisningar om att t.ex. sammanfattningar angående vården (epikriser) och läkarutlåtanden inte behöver översättas till svenska trots att patienten är svenskspråkig. Hälsovårdscentralens anvisningar om översättning innehöll enligt JO:s uppfattning alltför många begränsningar. JO ansåg att sådana sammanfattningar över vården samt läkarintyg och läkarutlåtanden som berör en svenskspråkig patient ska översättas till svenska, om inte patienten meddelat något annat (1962/4/09*).

Helsingfors hälsovårdscentral meddelade att den uppfattning som JO framfört i sitt beslut har beaktats i de nya bestående anvisningarna om språket i samband med hälso- och sjukvårdstjänster.

JO konstaterade vidare att jourarrangemangen inom mun- och tandvården inte hade ordnats på det sätt som hälso- och sjukvårdslagen kräver, eftersom det inte hade ordnats tandläkarjour dygnet runt inom primärvården. Med stöd av hälso- och sjukvårdslagen har SHM rätt att utfärda en förordning om grunderna för brådskande vård. JO ansåg att det är viktigt att ministeriet utfärdar en sådan förordning, så att en jämlik tillgång till brådskande vård tryggas (272* och 2767/2/10* samt 1451/2/11*).

En förordning om saken är under beredning vid SHM. Nattjouren för mun- och tandvård ska ordnas inom specialupptagningsområdena.

BARNETS RÄTTIGHETER

BJO undersökte på basis av en inspektion på eget initiativ rätten till grundläggande utbildning för ensamkommande asylsökande barn vid grupphemmet och stödbostäderna i Sjundeå kommun. Kommunens dåvarande utbildningsnämnd ansåg att kommunen inte var skyldig att ordna undervisning för de barn som bodde i grupphemmet och i stödbostäderna (1420/2/10*).

Utbildningsnämnden omprövade saken under den tid ärendet var under behandling. Med stöd av nämndens beslut inrättades en ny undervisningsgrupp för barnen i grupphemmet och stödbostäderna samt för andra invandrarbarn. Utbildningsdirektören meddelade i december 2011 att alla barn garanteras undervisning.

Helsingfors stads socialverk hade å sin sida inte lyckats sköta ett brådskande och krävande barnskyddsärende så väl som man kunde önska. I det aktuella fallet behövdes också tjänster av andra enheter vid socialverket. BJO föreslog att socialverket skulle utarbeta anvisningar för motsvarande situationer, så att man kan säkerställa att klienterna får ett gott bemötande och socialvård av god kvalitet (4017/4/09*).

Socialverket meddelade att man skulle börja utarbeta anvisningar om arbetsmetoderna och tillvägagångssätten i krävande barnskyddsärenden och uppmärksamma koordineringen av klientärendena samt fästa vikt vid vilka aktörer som ansvarar för ärendena.

ARBETSKRAFTEN OCH UTKOMSTSKYDDET FÖR ARBETSLÖSA

En arbetslöshetskassa hade tolkat ANM:s anvisning om beredskapsarbete felaktigt. Till följd av detta hade TE-byrån erbjudit en person arbete först två år efter att rätten till det uppkommit. Enligt BJO gav ministeriets anvisning delvis rum för tolkning, vilket kan ha bidragit till misstaget (3678/4/09*).

ANM uppgav att ministeriet i samband med de förhandlingar som förts med FPA hade kompletterat systemet med ett nytt åtkomstvillkor som gör att informationen om en persons dagpenning elektroniskt överförs till TE-byråerna också då 500 dagar överskrids första gången. ANM meddelade att ministeriet också skulle be att de företag som svarar för arbetslöshetskassornas betalningssystem ska genomföra motsvarande ändring.

ALLMÄNNA KOMMUNÄRENDEN

En kommunal tjänsteinnehavare riktade i sitt klagomål kritik mot att ett yrkande på ersättning för lönebortfall hade fördröjts vid kommunstyrelsen (2989/4/10).

Efter att BJO tagit del av ärendet hade klaganden och kommunstyrelsen godkänt en framställning enligt vilken klaganden skulle betalas ett prövningsbaserat individuellt tillägg fram till sin pensionering.

UTBILDNINGSARENDEN

Lärarpermitteringar aktualiserades i många kommuner under åren 2009 och 2010, men därefter har lärarpermitteringarna minskat avsevärt. År 2011 fattades beslut om permittering av lärare endast i Juankoski stad, där permitteringen som längst varade två veckor. Även om permitteringar av undervisningspersonalen i princip inte strider mot lagen om grundläggande utbildning eller mot någon annan lagstiftning som reglerar kommunernas utbildningsverksamhet, har undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen förhållit sig negativt till lärarpermitteringar också när det gäller mellanstadieutbildningen. Lärarpermitteringar betraktas inte som rätt metod för att eftersträva besparingar. Tavastehus förvaltningsdomstol konstaterade dessutom i sitt avgörande 27.6.2011 att den lärarpermittering som genomfördes i Tavastkyro år 2010 var lagstridig.

SPRÅKÄRENDEN

JO uppmanade UM att på ett allmänt plan uppmärksamma alla Finlands utlandsbeskickningar på de krav som språklagen ställer på beskickningarnas telefonmeddelanden (1891/4/10*).

Med anledning av JO:s beslut uppmanade UM alla beskickningar att säkerställa att deras telefonmeddelanden bandas in också på svenska.

JO uppmärksammade rörliga polisen på fordonsanvändarnas språkliga rättigheter i samband med trafikövervakningen och betonade att rörliga polisen ska se till att verksamheten organiseras på ett sådant sätt att de språkliga rättigheterna tillgodoses också i praktiken (2667/4/10).

Rörliga polisen sände JO:s beslut till sina resultatenheter och lokala enheter för kännedom och uppmanade dem att i fortsättningen se till att de patruller som svarar för trafikövervakningen har tillräckliga språkfärdigheter för att i alla situationer kunna tillgodose de språkliga rättigheterna så väl som möjligt. Dessutom hade rörliga polisen för avsikt att informera hela övervakningspersonalen om JO:s ställningstaganden i samband med enhetsmöten och utbildningsdagar. Rörliga polisens ledning uppmanade också resultatenheterna att i samband med personalrekryteringen se till att de personer som anställs har tillräckliga kunskaper i svenska. Beslutet delgavs även rörliga polisens utbildningsenhet för kännedom och för att beaktas vid den utbildning som ordnas för hela myndigheten.

I samband med behandlingen av ett klagomål som gällde trafikövervakning framgick det att den blankett som använts för en sådan övervakningsanmälan som avses i fordonslagen (polisblankett 523) inte alls fanns att tillgå på svenska. Blanketten utgör ett intyg över den åtgärd som polisen vidtagit och berättigar till att framföra ett fordon efter att dess registerskyltar avlägsnats (3463/4/09*).

Polisstyrelsen meddelade att blanketten hade överetts till svenska. Blanketten finns också tillgänglig i elektronisk form och kan även fyllas i på elektronisk väg. Man har även för avsikt att utarbeta en tvåspråkig version av blanketten för att underlätta fältarbetet.

I samband med den inspektion av gränsjägarkompaniet vid Lapplands gränsbevakningssektion som utfördes år 2010 konstaterades det att det fanns brister i Gränsbevakningsväsendets service på samiska. BJO undersökte på eget initiativ vilka tjänster och blanketter som tillhandahölls på samiska (1068/2/11).

Det framgick att Lapplands gränsbevakningssektion hade utarbetat en plan för att förbättra kunskaperna i samiska bland de gränsbevakningsmän som tjänstgör inom samernas hembygdsområden. I planen hade man också fastställt som målsättning att alla behövliga blanketter och anvisningar ska översättas till samiska. Man hade även för avsikt att uppmärksamma det samiska språket i samband med förnyandet av Gränsbevakningsväsendets webbplats. På begäran av BJO meddelade Gränsbevakningsväsendet ännu särskilt vilka av de planerade åtgärderna som hade genomförts och vilka åtgärder man ännu hade för avsikt att vidta inom en nära framtid. Dessutom gjordes en framställning till Polisstyrelsen och Huvudstaben om att också polisen och försvarsmakten ska börja översätta sina blanketter till samiska.

BESKATTNINGEN

Kötiderna till Skatteförvaltningens telefonservice var i början av år 2010 oskäligt långa. I ett fall hade klaganden blivit tvungen att köa i nästan en timme. BJO konstaterade att långa kötider till myndigheternas telefonservice utgör ett faktiskt hinder för tillgången till rådgivningstjänster och äventyrar tillgodoseendet av sådan god förvaltning som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. Oskäligt långa kötider medför också extra kostnader för kunderna inom förvaltningen, till följd av vilket även rätten till avgiftsfri rådgivning kan äventyras (1683/4/10).

Eftersom köerna till Skatteförvaltningens telefonservice emellertid hade förkortats och Skatteförvaltningen även hade vidtagit åtgärder för att utveckla sin telefonservice, nöjde sig BJO med att uppmärksamma Skatteförvaltningen på att dess telefonservice ska ordnas på ett tillbörligt sätt. BJO ansåg emellertid att det hörde till god myndighetsverksamhet att Skatteförvaltningen skulle framföra en ursäkt till klaganden då service-situationen utreddes tillsammans med denne.

3.4.3 JO:S FRAMSTÄLLNINGAR OM GOTTGÖRELSE

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan JO rikta en framställning till en myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas. I 22 § i grundlagen förpliktas det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Genom att ett fel eller en kränkning av klagandens rättigheter gottgörs på basis av JO:s framställning är det möjligt att nå en uppgörelse i godo i ärendet. JO har under åren gjort ett stort antal framställningar om gottgörelse. Framställningarna har oftast även lett till ett positivt slutresultat.

Lagen om riksdagens justitieombudsman ändrades genom lagen 535/2011, vars bestämmelser om laglighetskontroll trädde i kraft 1.6.2011. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande angående regeringspropositionen (GrUU 12/2010 rd) att utskottet betraktar det som motiverat att JO i klara fall gör en framställning om förlikning eller gottgörelse för att medborgarna ska komma i åtnjutande av sina rättigheter, förlikning ska nås och onödiga rättsliga tvister undvikas. Efter 1.6.2011 gjordes framställningar om gottgörelse i tio avgöranden. Under verksamhetsåret gjordes sådana framställningar i sammanlagt 15 avgöranden.

JO:s framställning om gottgörelse kan grunda sig på artikel 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, ifall det är fråga om en kränkning av en rättighet eller frihet som baserar sig på konventionen. I denna artikel garanteras nämligen rätten till effektiva rättsmedel i samband med kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Om en kränkning inte längre kan åtgärdas eller rättas till, ska den gottgöras på det nationella planet. Ifall JO:s framställning om gottgörelse ger resultat kan detta bespara Finland från klagomål hos Europadomstolen och till och med från fällande domar.

En framställning om gottgörelse innehåller ett förslag om att en olägenhet eller upplevelse av orättvisa eller orätt som har uppkommit till följd av att en myndighet handlat i strid med den nationella lagen ska gottgöras.

Det kan vara fråga om en immateriell åtgärd, t.ex. att myndigheten beklagar eller ber om ursäkt för det inträffade, eller om en ekonomisk ersättning. En framställning om gottgörelse kan också gälla gottgörandet av en sådan skada som ska ersättas med stöd av skadeståndslagen. I detta fall kan det vara fråga om en person- eller sakskada, men också om en sådan immateriell skada som enligt skadeståndslagen endast medför mycket begränsad ersättningsskyldighet. JO:s framställningar om gottgörelse har ofta t.ex. lett till att avgifter som påförts lagstridigt eller felaktigt har återbetalats.

Nedan följer en redogörelse för de framställningar om gottgörelse som JO gjort under verksamhetsåret. Alla myndigheter hade inte ännu lämnat in sina svar med anledning av framställningarna.

GOTTGÖRELSE MED STÖD AV ARTIKEL 13 I EUROPEISKA KONVENTIONEN OM DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

I ett fall konstaterade JO att det funnits en sådan grund som föreskrivs i mentalvårdslagen för isolering av en patient. JO ansåg emellertid att patienten hade behandlats på ett förnedrande sätt som kränkte människovärdet då patienten inte hade tillåtits besöka toaletten utan hade blivit tvungen att utträtta båda sina behov på golvet. JO ansåg att det var fråga om en sådan kränkning av människovärdet som stod i strid med 7 § i Finlands grundlag och med artikel 3 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Han bad sjukvårdsdistriktet pröva huruvida klaganden med stöd av artikel 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kunde gottgöras för denna kränkning (4181/4/09*).

Sjukvårdsdistriktet medgav att bemötandet hade kränkt patientens människovärde och erlade gottgörelse för det. JO betraktade detta som mycket positivt. Det är både i principiellt avseende och med tanke på den kränktes rättskänsla av stor betydelse att en kränkning erkänns och att gottgörelse erläggs, även om ersättningen till sitt belopp är symbolisk.

Sådana beslut om förordnande av psykiatrisk sjukhusvård som avses i mentalvårdslagen får överklagas hos förvaltningsdomstolen. Dessa besvärssärenden ska enligt mentalvårdslagen behandlas i brådskande ordning.

I ett fall hade ett besvärssärende som gällde förordnande av psykiatrisk sjukhusvård oberoende av patientens vilja emellertid varit under behandling vid förvaltningsdomstolen i över tre månader. Enligt JO hade förvaltningsdomstolen därmed kränkt klagandens rätt att utan dröjsmål få frihetsberövandet prövat av domstolen. JO ansåg att det var sannolikt att bedömningen skulle ha varit densamma om ärendet hade förts till Europadomstolen. På det nationella planet ska rättskränkningar i efterhand gottgöras på ett sådant sätt som motsvarar det som föreskrivs i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Finland har inte ännu någon nationell lagstiftning om gottgörelse av dröjsmål vid rättegången i förvaltningsdomstolarna. Artikel 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna ger emellertid en rättslig grund för gottgörelse även i dessa fall. JO bad JM bedöma hur klaganden kunde gottgöras för det lidande som rättskränkningen orsakat (1901/4/10*).

I ett annat fall hade domstolsbehandlingen av ett tvistemål räckt över sju år och tre månader. Enligt JO inleddes domstolsbehandlingen längd en kränkning av artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och samtidigt också av 21 § 1 mom. i Finlands grundlag. Han konstaterade att det allmänna inte för klagandens del hade klarat av att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodosågs på det sätt som 22 § i grundlagen kräver. Då det bl.a. i fråga om domstolsbehandlingen av tvistemål numera finns uttryckliga föreskrifter om rättsmedel gällande gottgörelse för dröjsmål vid rättegången, ansåg JO att det inte var möjligt att göra en framställning om gottgörelse i detta fall. Gottgörelseyrkandena ska nämligen framställas i enlighet med det föreskrivna förfarandet (1458/4/10*).

JO konstaterade vidare att Teknologiska forskningscentralen VTT hade kränkt yttrandefriheten för två av sina forskare och därmed handlat i strid med Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundlagen. Den ena forskaren hade tilldelats en

skriftlig varning efter att ha uppträtt som sakkunnig i riksdagens ekonomiutskott då utskottet behandlade byggandet av nya kärnkraftverk. Den andra forskaren hade velat publicera en insändare som handlade om forvproduktion, men VTT hade ansett att detta inte var önskvärt. JO gjorde en framställning om att VTT skulle bedöma hur kränkningarna av yttrandefriheten kunde åtgärdas och hur forskarna kunde gottgöras (3098/2/10*).

VTT meddelade att forskningscentralen hade inlett en översyn av sina anvisningar. Anvisningarna kommer till sitt innehåll att vara förenliga med de riktlinjer som JO presenterat. I anvisningarna kommer också den grundlagsenliga yttrandefriheten att betonas. VTT beklagade ingreppen i forskarnas yttrandefrihet och meddelade att den varning den ena forskaren tilldelats hade återtagits.

SKADOR ORSAKADE AV ATT MYNDIGHETER HANDLAT I STRID MED DEN NATIONELLA LAGEN

Inom en samkommun för hälsovård hade vissa bröstcancerpatienter från och med 1.1.2009 endast i undantagsfall beviljats lymfterapi. Denna praxis innebar att samkommunen *de facto* hade begränsat sitt ansvar för anordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster så att det inte omfattade alla sådana patienter som på basis av sitt individuella vårdbehov skulle ha varit berättigade till lymfterapi som medicinsk rehabilitering. JO gjorde en framställning om att samkommunen skulle pröva hur klaganden kunde gottgöras för de kostnader som orsakats av samkommunens felaktiga praxis (1724/4/10*).

JO underrättades om att man avtalat med klaganden om att hälsovårdscentralen retroaktivt skulle betala klaganden full ersättning för de 20 lymfterapibehandlingar klaganden genomgått under år 2011.

I ett annat fall kritiserade klaganden en allmän intressebevakare för att denne inte efter sin huvudmans död tillräckligt väl hade utrett huruvida den avlidne hade

några nära anhöriga. Klaganden, som var den enda dödsbodelägaren, hade fått information om sin halvbrors död först i samband med bouppteckningen. JO ansåg att den allmänna intressebevakaren på ett bristfälligt sätt hade utrett huruvida den avlidne huvudmannen hade några anhöriga och därför hade handlat felaktigt vid överlåtelsen av den avlidnes lösöre. JO gjorde en framställning om att den allmänna intressebevakaren skulle pröva hur klaganden på ett ändamålsenligt sätt kunde gottgöras för detta (3036/4/09*).

Den allmänna intressebevakaren meddelade att klaganden och intressebevakaren hade träffat ett avtal i ärendet, enligt vilket dödsboets återstående egendom hade överlåtits till klaganden och denne inte längre hade några anspråk i ärendet. Den allmänna intressebevakaren hade också bett om ursäkt för sitt förfarande. Enligt JO föranledde ärendet inte några ytterligare åtgärder. Han uttryckte också sin uppskattning över att man tack vare den allmänna intressebevakarens åtgärder utan dröjsmål hade nått en uppgörelse i godo i ärendet.

En intressebevakares förfarande kritiserades också i ett annat klagomål. I detta fall var det bl.a. fråga om betalning av TV-licens och läkemedelsräkningar, en ansökan om utkomststöd och de disponibla medlens belopp. Av det till buds stående materialet framgick det dock inte huruvida försummelsen av att ansöka om utkomststöd hade åsamkat huvudmannen skada. Ifall huvudmannen hade orsakats skada ansåg JO att intressebevakaren skulle bedöma hur skadan kunde gottgöras (3024/4/10*).

Den allmänna intressebevakaren meddelade att JM på ansökan av denne hade betalat ersättning för den skada klaganden orsakats.

I ett annat fall hade verkställandet av klagandens beskattning och behandlingen av ändringarna i klagandens förhandsifyllda skattedeklaration försumrats på grund av att den blankett som returnerats till Skatteförvaltningen hade kommit bort. BJO uppmärksammade skattedirektören och byråchefen på myndigheternas skyldighet att behandla ärendena på ett tillbörligt sätt. Då en myndighet upptäcker att den begått ett fel, ska den i mån av möjlighet sträva efter att rät-

ta felet genom att redogöra för det skedda för kunden och handleda honom eller henne i ärendet. Enligt BJO fanns det skäl för skattebyrån att på något sätt gottgöra klaganden för den olägenhet och det besvär byrån orsakat denne genom sitt felaktiga förfarande. Gottgörelsen kan bestå av en immateriell åtgärd, såsom ett beklagande eller en ursäkt, eller av en ekonomisk ersättning. Det framgick emellertid inte av skattebyråns utredning att den på detta sätt skulle ha burit ansvar för sitt felaktiga förfarande och strävat efter att återställa klagandens förtroende för sin verksamhet (424/4/10*).

Skattebyrån hade sedermera framfört en ursäkt till klaganden på grund av att byrån inte hade agerat korrekt i ärendet och inte gett klaganden tillräcklig handledning. Skattebyrån beklagade också den olägenhet och det besvär klaganden hade orsakats.

Av ett klagomål framgick det att skatterättelsenämnden hade meddelat klaganden sina beslut med anledning av klagandens rättelseyrkanden först efter fem år och fem månader. Under denna tid hade beslutet om avbrytande av utsökningen omvandlats till ett realiseringsförbud, med stöd av vilket utsökningsverket utmätte klagandens fastighet och bostadsaktier. Företagsskattebyråns förfarande vid verkställandet av efterbeskattning hade undersökts redan tidigare och byrån hade fått en anmärkning på grund av brister och dröjsmål vid behandlingen av skatteärendena. Trots detta klander och de försummelser som redan tidigare hade uppdragats hos samma skattehandläggare i samband med behandlingen av det nämnda ärendet, hade man låtit situationen upprepa sig vid skatteverket. BJO gjorde en framställning till Skatteförvaltningen om att klaganden på något sätt borde gottgöras för den skada samt den olägenhet och det besvär som klaganden orsakats genom dessa lagstridiga försummelser (1330/4/10*).

Skatteförvaltningen meddelade att klaganden hade tillsänts ett brev där man beklagade den olägenhet som orsakats av felet. Klaganden hade framställt ett skadeståndsyrkande, som emellertid inte var specificerat och som inte innehöll någon redogörelse för grunderna för skadans belopp. Skatteförvaltningen kommer att undersöka yrkandet då klaganden med-

delar vilka kostnader och skador som orsakats av felet. Skatteförvaltningen strävar efter att utan dröjsmål nå en uppgörelse i godo.

I ett fall hade polisinrättningen i Helsingfors gett klaganden felaktig information om återbetalningen av en avgift som hänförde sig till ett uppehållstillstånd. Det var emellertid svårt att i efterhand få noggranna uppgifter om händelseförloppet och om de råd klaganden getts i ärendet. Med beaktande av det som framförts i klagomålet och utredningen, i synnerhet den känsla av orätt som klaganden beskrivit i sin skrivelse, gjorde BJO en framställning om att utlänningspolisen skulle bedöma möjligheterna att gottgöra klaganden åtminstone för polisens andel av den skada som orsakats av den felaktiga informationen (2162/4/11).

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot FPA och utsökningsverket på grund av att en gammal underhållsbidragsskuld samtidigt hade indrivits genom utsökning och på basis av FPA:s betalningskrav. BJO ansåg att utsökningsverket, efter att ha fått information om FPA:s eventuella överlappande indrivning, borde ha säkerställt att utsökningsgäldenärens ställning inte äventyrades t.ex. till följd av att det skyddade beloppet underskreds. BJO konstaterade emellertid att den som ansökt om utsökning, dvs. FPA, i detta fall bar huvudansvaret för att indrivningen av underhållsbidraget sköttes korrekt. BJO betonade att den aktör som ansökt om utsökning och verkställighetsmyndigheten (utsökningsverket) ska samarbeta så att gäldenärens lagstadgade rättigheter inte äventyras. BJO ansåg att FPA i detta fall skulle ersätta klaganden för den ekonomiska skada denne orsakats (3059/4/09).

I ett annat fall hade det fel utsökningsverket gjort i samband med antecknandet av dröjsmålsrättan medfört skada för gäldenären, då den fordran som felaktigt hade antecknats som indriven i själva verket var obetald och därmed hade medfört ränta. BJO gjorde en framställning om att utsökningsverket skulle pröva hur gäldenären kunde gottgöras för den skada som orsakats av felet (3578/4/10).

Utsökningsverket meddelade att det enligt JM:s föreskrift är möjligt att med stöd av utsökningsverkets beslut ersätta en skada på högst 500 euro. Utsökningsverket hade betalat klaganden detta belopp.

Vidare hade klaganden i ett fall inte fått någon anmälan om att utsökning av Rättsregistercentralens fordringar hade inletts, eftersom uppgifterna om klagandens adress i fängelset hade antecknats felaktigt i Rättsregistercentralens datasystem. Detta hade orsakat skada för klaganden, eftersom verkställigheten sedermera hade upphört på grund av medellöshets hinder, utan att klaganden i något skede hade informerats om den pågående utsökningsindrivningen.

Utmätningssmannen hade i enlighet med utsökningsbalkens föreskrifter informerat kreditupplysningsbolaget om medellöshetshindret och en anmärkning om betalningsstörning hade för klagandens del införts i kreditupplysningsregistret. BJO gjorde en framställning om att Rättsregistercentralen skulle bedöma hur den skada och olägenhet klaganden orsakats i detta fall kunde gottgöras (3879/4/10).

Rättsregistercentralen meddelade att man avtalat med klaganden om en skälig gottgörelse på 400 euro, vilken betalats till klaganden.

FELAKTIGT FASTSTÄLLD AVGIFT ELLER ÅTERBETALNING

BJO gjorde i ett fall en framställning om att staden skulle rätta debiteringen i fråga om den dokumentbegäran som klagandena framställt hos tekniska väsenet. Avgifterna för dokumenten skulle fastställas på basis av stadens dokumenttaxa. BJO betonade att utgångspunkten ska vara att offentlighetsprincipen och rätten till god förvaltning tillgodoses, såväl när det gäller debiteringen av avgifter för informationssökning som när det gäller dokumenthanteringen över lag (1872/4/10).

Staden meddelade BJO att den överbetalda summan i sin helhet hade återbetalats till klagandena.

I ett annat fall grundade sig den visumavgift på 120 euro som tagits ut hos klaganden på ett fel som en tjänsteman vid UM begått. Felet berodde på att tjänstemannen hade gjort en bristfällig sökdokumentation då de dokument som utgjorde grund för visumansökan sändes till ukrainska konsulatet i Helsingfors. UM bestred inte påståendet om att dess förfarande varit felaktigt. Ministeriet ansåg dock att den extra avgiften berodde på de ukrainska myndigheternas förfarande. BJO konstaterade att det inträffat ett fel i ärendet och att förfarandet inte i alla avseenden uppfyllde kraven på god förvaltning. BJO gjorde en framställning om att UM skulle överväga möjligheten att gottgöra klaganden för den skada som orsakats av ministeriets förfarande (1391/4/11).

UM meddelade att ministeriet betalat klaganden gottgörelse för den extra avgiften.

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot utsökningsverkets och Rättsregistercentralens förfarande vid indrivningen av en fordring som sänts till utsökningsindrivning genom en elektronisk ansökan. Klaganden uppgav att fordringen hade preskriberats redan i januari 2005. Trots detta hade den varit föremål för indrivning i utsökningsväg från början av år 2005 fram till mars 2009. Den ogrundade indrivningen hade orsakat klaganden stora svårigheter vid skötseln av andra ärenden och föranlett flera anmärkningar om betalningsstörningar i kreditupplysningsregistret. Efter att felet uppdagats hade Rättsregistercentralen återbetalat det kapital som indrivits utan grund, men inte betalat någon ränta på det.

BJO ansåg att Rättsregistercentralen hade handlat lagstridigt då den inte hade betalat lagstadgad sexprocentig återbetalningsränta på det belopp som redovisats inom utsökningen och som använts för kvittning av fordringen (1454/4/09).

Rättsregistercentralen meddelade att klaganden i enlighet med BJO:s beslut hade betalats ränta på det belopp som återbetalats inom utsökningen, dvs. 95,56 euro, och på det kvittade beloppet 442,14 euro.

3.5 DET SÄRSKILDA TEMAT FÖR ÅR 2011: DE SPRÅKLIGA RÄTTIG- HETERNA OCH KRÄVET PÅ ETT GOTT SPRÅKBRUK

3.5.1 INLEDNING

Det särskilda temat för JO:s kansli utgjordes, i likhet med året innan, under år 2011 av de språkliga rättigheterna och av kravet på ett gott språkbruk. Detta tema uppmärksammades i samband med alla inspektioner och det beaktades också i den övriga verksamheten, bl.a. vid bedömningen av vilka ärenden som tas till prövning på eget initiativ (angående behandlingen av detta tema i JO:s verksamhet, se JO:s berättelse för år 2010, s. 113).

I denna berättelse har behandlingen av det särskilda temat utvecklats så att detta avsnitt nu innehåller en översikt av de iakttagelser som hänför sig till temat inom de olika delområdena av JO:s verksamhet (undersökningen av klagomål, ärenden som tagits till prövning på eget initiativ och inspektioner).

3.5.2 DE SPRÅKLIGA RÄTTIGHETERNA

Iakttagelserna gällande de språkliga rättigheterna har delats in i följande grupper: 1) skyltar, broschyrer och annan information, 2) tolkning och översättning, 3) kundbetjäning, 4) behandling av olika ärenden, 5) utredning av klientens språk och 6) personalens språkkunskap. Språkärendena behandlas också i avsnitt 5.17.

SKYLtar, BROSchYRER OCH ANNAN INFORMATION

Enligt språklagen ska det synas att en myndighet är tvåspråkig. Myndigheten ska självmant i sin verksamhet visa att den är tvåspråkig. Det är bl.a. fråga om

att skyltar, informationstavlor, blanketter, broschyrer och annan information som riktas till kunderna ska finnas på båda språken.

I och med *klagomålen och ärenden som undersöktes på eget initiativ* uppdagades bl.a. följande felaktiga förfaranden i tvåspråkiga myndigheters verksamhet:

- Ett telefonmeddelande hade bandats in bara på finska och engelska, inte på svenska (1891/4/10*).
- Alla tillkännagivanden hade inte offentliggjorts på båda nationalspråken (2762/4/09*).
- En klagande med svenska som modersmål hade i samband med trafikövervakningen getts en finskspråkig blankett för övervakningsanmälan. Uppgifterna hade dock fyllts i på svenska (3463/4/09*).
- En klagande med svenska som modersmål hade fått ett ordningsbetsföreläggande som innehöll blandspråk. Det var fråga om en tvåspråkig blankett som fyllts i delvis på finska och delvis på svenska (463/4/10*).
- Språkbestämmelserna i ministeriets förordning om förpackningspåskrifter berättigade till att åsidosätta svenska med norska eller danska i förpackningspåskrifterna och gav tvåspråkiga kommuner möjligheter att använda bara det ena nationalspråket i påskrifterna (368/4/10*).
- Det betonades att universitetets arbetsplatsannonser skulle offentliggöras åtminstone på de förvaltningspråk som anges i universitetslagen. Det var t.ex. inte godtagbart att bara engelska användes i annonserna (30*, 523* ja 1337/2/09*).

Ett ministerium hade inte handlat felaktigt i samband med offentliggörandet av visst material, eftersom detta material inte enligt språklagen måste offentliggöras på båda språken (1308/4/10).

I ett ärende som tagits till prövning på eget initiativ och som gällde trafikverkets förfarande vid förmedlingen av information om undantagsarrangemangen i fråga om spårtrafiken vidtogs inga åtgärder (4742/2/09*).

I samband med inspektionerna uppdagades inte sådana problem i fråga om skyltar eller blanketter som skulle ha krävt åtgärder. I de inspekterade myndigheternas verksamhet yppade sig tvåspråkigheten t.ex. i att myndigheternas blanketter och internetsidor fanns på båda nationalspråken. Dessutom publicerades ansöknings-

annonserna både på finska och på svenska. Utländska klienters rättigheter beaktades t.ex. genom att det fanns en färdig brevbotten för utlänningar där det konstaterades att behandlingsspråket är antingen finska eller svenska. Ibland tillhandahölls även engelskspråkiga blanketter, som dock hade ett mer begränsat innehåll än de finsk- och svenskspråkiga blanketterna.

Då JO besökte JM för att göra sig förtrogen med ministeriets verksamhet aktualiserades en insändarskrivelse som publicerats i en tidning. I skrivelsen påstods det att domstolarna endast gav engelskspråkiga anvisningar om öppnandet av domstolarnas skyddade meddelanden. Justitieförvaltningens datateknikcentral uppgav emellertid i sitt bemötande att rättsväsendet använder finska, svenska och engelska i samband med sin skyddade e-post. Ärendet föranledde därmed inte några fortsatta åtgärder.

TOLKNING OCH ÖVERSÄTTNING

I samband med klagomålsbehandlingen konstaterades det att en tvåspråkig myndighet hade handlat felaktigt då den sänt kunden, som hade finska som modersmål, en svenskspråkig handling som inte på begäran hade översatts till finska (684/4/11).

I en tvåspråkig kommun var det däremot möjligt att utarbeta patientjournalerna på kommunens majoritetsspråk, men patienten hade dock rätt att få en översättning av sammanfattningen av vården och av läkarutlåtandena (1962/4/09*).

Det faktum att en person under den tid behandlingen av ett ärende pågick hade bytt modersmål i befolkningsdatasystemet medförde inte någon översättningskyldighet för myndigheten (2725/4/11).

I det fall där en person hade inlett ett ärende på engelska var myndigheten inte heller skyldig att översätta avgörandet till svenska eller engelska, eftersom ärendets handläggningsspråk i enlighet med språklagen var finska (569, 629 ja 3855/4/11).

Ett förundersökningsprotokoll behövde inte heller i sin helhet översättas till ett sådant främmande språk som den misstänkte förstod (4513/4/09*).

Vidare var det möjligt att meddela en utländsk klient ett finskt beslut, i synnerhet då det fanns tillgång till tolkhjälp (2979/4/10).

Det ansågs befogat att rekommendationerna om god revisionssed ska översättas till svenska, trots att inget enskilt ministerium i lag ålagts en skyldighet att översätta rekommendationerna. En sådan skyldighet kan inte heller härledas från Ålands självstyrelselag (2363/4/10).

JO avgjorde även ett ärende som han tagit till prövning *på eget initiativ*, där det var fråga om vilken aktör (polisen på Åland eller i riket) som var skyldig att se till att ett förhörsprotokoll som upprättats på finska översattes till svenska samt stå för kostnaderna för översättningen. I detta fall hade polisen på Åland bett polisen i riket genomföra ett förhör som hänförde sig till en förundersökning i landskapet. JO betonade Ålands enspråkigt svenskspråkiga ställning och betydelsen av föreskrifterna om korrespondensspråket (1340/2/09).

I samband med inspektionerna granskade man också bl.a. hur tolkningen har genomförts i praktiken, vem som svarar för tolktjänsterna och huruvida det förekommit problem i samband med tjänsterna. Föresättningsvis uppmärksammades också frågan om i hur stor utsträckning dokumentöversättningar begärts av myndigheterna.

Till denna del uppdagades på det hela taget inga problem under inspektionerna. I samband med åklagarinspektionen konstaterades det emellertid att språklagen i viss mån är oklar när det gäller i hur stor omfattning rättegångsmaterialet ska översättas för svaranden.

Vidare konstaterades det att behovet av översättningar minskar om man ur de datasystem som används inom förvaltningsområdet kan skriva ut dokument på båda nationalspråken. Myndigheterna anlitar vid behov översättningsbyråer, men dokument översätts också av den egna personalen. Inspektionerna omfattade också myndigheter på enspråkigt finskspråkiga områden, där man likaså klarade av att tillhandahålla service på svenska.

Myndigheterna har möjlighet att anlita tolktjänster för utländska klienter. För dessa klienter kan avgörandena vid behov också i huvuddrag översättas till främmande språk.

Som en särskild detalj kunde det konstateras att man även smidigt lyckats betjäna sådana klienter med utländsk bakgrund som lider av demenssjukdomar. Även om en dement persons ordförråd minskar, kan man ofta istället kommunicera med hjälp av gester, beröringar och ansiktsuttryck.

I samband med en inspektion konstaterades det att talhandikappades rättigheter hade främjats genom att man inrättat ett anställningsförhållande för en tolk för talhandikappade. Tolken hade till uppgift att tillsammans med en talterapeut utarbeta individuella hjälpmedel för kundens kommunikation samt att styra och handleda personalen och de anhöriga.

KUNDBETJÄNING

Av *klagomålen* framgick det att bl.a. följande felaktiga förfaranden förekommit i tvåspråkiga myndigheters verksamhet:

- En svenskspråkig kund hade tillfrågats om denne kunde tala finska. Kunden hade inte heller i samband med sitt andra samtal fått tala med en person som behärskade svenska (1455/4/10*).
- Man hade inte föst vikt vid en kunds språkkunskaper eller genast gett kunden svenskspråkig service då denne framställt ett önskemål om att få uträtta sina ärenden på svenska (2965/4/10).
- En klagande med svenska som modersmål hade fått en finskspråkig kallelse till ett sammanträde för delgivning av straffanspråk. Klaganden hade inte heller fått sköta sitt ärende på sitt modersmål då klaganden per telefon hade kontaktat den som undertecknat kallelsen (3624/4/09).
- Vid en hälsovårdscentrals jourmottagning tillhandahölls inte service på svenska (1368/4/10).
- Det betraktades som bekymmersamt att patienterna grupperades på basis av sitt registrerade modersmål, ifall man inte tog hänsyn till sådana finskspråkiga personer som också behärskade svenska och som önskade få hälso- och sjukvårdstjänster på detta språk (661/4/10*).

JO avgjorde också ett ärende som han året innan tagit till prövning *på eget initiativ* gällande de språkliga rättigheterna i samband med biljettkontroller i kollektivtrafiken. JO ansåg att biljettkontrollören vid det tvåspråkiga trafikverket på eget initiativ skulle använda båda nationalspråken i samband med informandet om biljettkontroller. Med anledning av JO:s beslut anvisade trafikverket sina biljettkontrollörer att informera om kontrollerna på båda nationalspråken (4309/2/10*).

BEHANDLING AV OLIKA ÄRENDEN

I och med klagomålen uppdagades bl.a. följande felaktiga förfaranden vid behandlingen av ärenden vid tvåspråkiga myndigheter:

- Ett undersökningsresultat hade sänts till kunden bara på engelska (1327/4/11).
- Den myndighet som ansvarar för statens betalningstrafik hade sänt en åländsk advokatbyrå en finskspråkig faktura (1914/4/10).
- Ett förhörsprotokoll hade upprättats på finska trots att vittnet hade talat svenska (125/4/10).
- I den svenskspråkiga versionen av en studentexamensfråga hade man använt ett uttryck som inte är vedertaget på svenska (3753/4/09*).
- Vissa ministerier hade i huvudsak bifogat finskspråkigt material till en svenskspråkig begäran om utlåtande som sänts till Åland (503* och 656/4/09*).

JO uppmärksammade på nytt *på eget initiativ* de språkliga rättigheterna i samband med den automatiska trafikövervakningen. IM tilldelades år 2010 en anmärkning av JO på grund av att de grundläggande språkliga rättigheterna för svenskspråkiga inte tillgodosågs i samband med den automatiska kameraövervakningen av trafiken. Man efterlyste ett aktivare grepp om saken av Polisstyrelsen. Bristerna i systemet har emellertid fortfarande inte åtgärdats (3243/2/11*).

I samband med inspektionerna undersökte man även om handläggningsspråket inverkade på behandlingstiderna. En av de inspekterade myndigheterna medgav att översättandet i viss mån förlängde behandlingsti-

den. Vid vissa andra myndigheter inverkade handläggningsspråket däremot inte i praktiken på behandlingstiden, eftersom de personer som ansvarade för svensk-språkiga ärenden hade färre ärenden att behandla.

UTREDNING AV KLIENTENS SPRÅK

Då en myndighet självmant kontaktar en person ska myndigheten enligt språklagen utreda personens språk. Det är också möjligt för en person att låta registrera sitt kontaktspråk, antingen finska eller svenska, i befolkningsdatasystemet.

Med anledning av ett klagomål konstaterades det att man handlat felaktigt då kunden, som hade svenska som modersmål, hade fått en finskspråkig kallelse till ett sammanträde för delgivning av straffanspråk (3624/4/09).

Iakttagelserna i samband med en inspektion visade att man inom utsökningen garanterar partens rätt att använda det språk han eller hon önskade genom att utsökningsgäldenärens modersmål via befolkningsdatasystemet även registreras i utsökningssystemet.

Beträffande denna fråga uppdagades i samband med inspektionerna inga problem i myndigheternas verksamhet.

PERSONALENS SPRÅKKUNSKAP

I samband med det skriftliga klagomålsförfarandet kan JO i princip inte bedöma en tjänstemans eller arbetstagares praktiska språkkunskaper. *I ett klagomåls-ärende* konstaterades det dock att en kundrådgivares språkkunskaper uppenbarligen inte räckt till för ett sådant samtal med kunden som skulle ha gett denne en korrekt uppfattning om hur ärendet skulle skötas (2207/4/10).

I samband med inspektionerna fäste man även vikt vid hur väl de inspekterade myndigheterna iakttog språklagstiftningen i sin personalpolitik. Man uppmärksammade bl.a. hur språkkunskaperna beaktats vid rekry-

teringen, hurdan språkutbildning personalen erbjudits, hur språkkunskaperna beaktats vid lönesättningen och huruvida arbetsuppgifterna fördelats i enlighet med tjänstemännens språkkunskaper.

Enligt de iakttagelser som gjordes i samband med inspektionerna kunde tillgången till service framför allt på svenska tryggas på olika sätt.

Vid tvåspråkiga myndigheter hade man t.ex. i huvudsak placerat tjänstemän med svenska som modersmål på tvåspråkiga verksamhetsställen. Enskilda tjänsteuppgifter kunde också oavsett verksamhetsstället överföras till en tjänsteman som behärskade språket. Dessutom hade man strävat efter att garantera de faktiska språkkunskaperna och fördela dem jämnare inom arbetsgemenskapen genom att placera personer med svenska som modersmål på olika avdelningar. De språkliga rättigheterna tryggades också genom att svenskspråkiga ärenden och samtal styrdes till de handläggare som behärskade svenska bäst. Vid en av de inspekterade myndigheterna fanns en s.k. "språkambassadör" som fungerade som resursperson.

En allmän iakttagelse var att språkkunskaperna beaktades vid rekryteringen och räknades som en merit för sökanden. Vid rekryteringen tog man även hänsyn till att det skulle finnas praktiska språkkunskaper inom de olika personalgrupperna. Flera av de inspekterade myndigheterna erbjöd även språkutbildning för sin personal.

Vid flera av de enspråkiga myndigheter som inspekterades fanns det ett större behov av kundbetjäning på engelska än på svenska. Inom vissa förvaltningsområden, såsom arbetskrafts- och arbetarskyddssektorn, finns det flera olika nationaliteter bland kunderna, vilket innebär att det utöver kunskaper i engelska även behövs kunskaper i andra främmande språk.

3.5.3 KRAVET PÅ GOTT SPRÅKBRUK

Förtroendet för tjänstemännens verksamhet är nära förknippat med tjänstemännens uppträdande både i och utanför tjänsten. En tjänsteman ska uppträda på det sätt som hans eller hennes ställning och uppgif-

ter kräver. När det är fråga om tjänster som kräver särskild tillit och aktning krävs det att tjänstemännen också utanför tjänstetiden uppträder på ett sådant sätt som deras tjänsteställning kräver.

En tjänsteman kan förutsättas använda ett sakligt och neutralt språk både muntligen och i de klienthandlingar som myndigheten utarbetar. Tjänstemannen ska använda ett sådant språk och sådana uttryck som är förenliga med god sed och med det språkbruk som allmänt kan krävas av tjänstemän. Uttryck som kan uppfattas som kränkande ska undvikas, även om de inte är avsedda att vara kränkande.

I samband med klagomålsprövningen uppdagades bl.a. följande missförhållanden.

En permanent sakkunnig som anlitats av en myndighet hade i sitt utlåtande uttryckt sig kritiskt och nedlåtande om klaganden och dennes ombud (1134/4/10).

En tjänsteinnehavare hade gjort ett misslyckat ordval i den situation där tjänsteinnehavaren hade beskrivit kundens förfarande, då denne inte ansökt om de primära förmånerna, genom att konstatera följande: "Man kan inte söla med ärendena hur länge som helst" (2058/4/10).

En tjänstemans ordval uppmärksammades också i det fall där tjänstemannen med anledning av en kunds uppträdande hade frågat i vilket skick denne för tillfället var. Efter att kunden uppgett sig vara i gott skick hade tjänstemannen ännu frågat kunden huruvida denne hade "lämplig medicinering" (1852/4/10).

Ordvalet uppmärksammades även i det fall där en tjänsteman vid ett telefonsamtal med en kund hade använt ett nedsättande uttryck för invandrare samt ordet negerkyss (460/4/11*).

I ett avgörande som gällde motiveringen till ett beslut konstaterades det att myndigheten borde ha fäst vikt vid beslutsmotiveringens tydlighet och noggrannhet, eftersom själva ärendet var exceptionellt invecklat och svårbegripligt (3236/4/09). I ett annat fall konstaterades det att den invecklade lagstiftningen kan göra det svårt att utarbeta en motivering som samtidigt är både kortfattad och tydlig (4813/4/09).

I anslutning till kravet på gott språkbruk betonades det också att en myndighet ska uppträda under sitt officiella namn gentemot sina kunder (2745*, 2995*, 3581* och 3706/4/10*).

Under inspektionerna granskade man bl.a. om dokumenten hade avfattats på ett tydligt språk och var begripliga till sitt innehåll, om språkbruket var neutralt och om dokumenten, framför allt besluten, var överskådliga och tydliga samt om de bildade en konsekvent och lättbegriplig helhet.

Under de inspektioner av utsökningsverken som utfördes året innan riktade utsökningsverken kritik mot vissa blanketter, som bl.a. ansågs vara bristfälliga och svårbegripliga. BJO bad Riksfogdeämbetet meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits med anledning av de nämnda problemen.

Riksfogdeämbetet meddelade att utsökningssektorns datasystem (ULJAS) och dokumentframställningsprogram (UNO) kontinuerligt underhålls och uppdateras. En del av de aktuella problemen har således redan åtgärdats. Riksfogdeämbetet ansåg emellertid att det är oändamålsenligt att ändra de termer som grundar sig på författningarna men som utsökningsklienterna upplevt som besvärliga. BJO:s förteckning över de missförhållanden som aktualiserats i fråga om blanketterna har sänts till ordförandena för de arbetsgrupper som har till uppgift att utveckla ULJAS- och UNO-systemen. Ärendet föranledde inte några ytterligare åtgärder från BJO:s sida.

Det uppdagades inte heller vid de övriga inspektionerna något sådant som skulle ha föranlett fortsatta åtgärder.

4 Hemliga metoder för inhämtande av information

År 2011 svarade BJO *Jussi Pajuoja* för övervakningen av hemliga metoder för inhämtande av information. Ansvariga föredragande var referendarierådet *Juha Haapamäki* och JO-sekreterare *Mikko Eteläpää*.

4.1 TELETVÅNGSMEDEL, BEVISPROVOKATION GENOM KÖP OCH ANDRA HEMLIGA METODER FÖR INHÄMTANDE AV INFORMATION

Med hemligt inhämtande av information avses följande tvångsmedel som används vid förundersökning av brott: teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge och teknisk observation. Till begreppet räknas också användning av samma slags metoder för inhämtande av information som ingår i polislagen och tullagen, för förebyggande och uppdagande av brott. I polislagen ingår också bestämmelser om täckoperationer, bevisprovokation genom köp och förhindrande av att hemligt inhämtande av information avslöjas.

Den gällande lagen känner inte till begreppet hemliga metoder för inhämtande av information. I den nya tvångsmedelslagen och i den nya polislagen, som båda träder i kraft 1.1.2014, används begreppet emellertid och dessutom i en klart mera vidsträckt bemärkelse än tidigare. Hemliga metoder för inhämtande av information är enligt den nya lagstiftningen, utöver de metoder som räknas upp ovan, bl.a. användning av informationskällor och kontrollerade leveranser samt förvärdigt inhämtande av information om teknisk observation av utrustning.

Utöver teleavlyssning och teleövervakning tas också teknisk avlyssning upp nedan under rubriken Tele-tvångsmedel, trots att teknisk avlyssning i allmänhet inte faller under begreppet i fråga. Det är inte heller problemfritt att använda benämningen tvångsmedel om de metoder som används med stöd av polislagen.

Teletvångsmedlen har, liksom teknisk observation, ofta tillsammans med täckoperationer och bevisprovokation genom köp gått under benämningen hemliga tvångsmedel. Tanken bakom benämningen är att dessa metoder används utan den övervakades vetskap. Till vissa delar kan dessa metoder även slutgiltigt förbli okända för objektet.

4.2 FÖRNYANDET AV TVÅNGSMEDELSLAGEN OCH POLISLAGEN

I oktober 2010 avlät regeringen propositionerna 222 och 224/2010 med förslag till totalrevidering av bl.a. tvångsmedelslagen och polislagen, inklusive bestämmelserna om hemligt inhämtande av information. Riksdagen godkände propositionerna i mars 2011, efter talrika ändringar som gjordes under utskottsbehandlingen. Lagarna träder i kraft 1.1.2014. Föredragande vid JO:s kansli hördes som sakkunniga i olika utskott. Deras yttranden kan läsas på JO:s webbsidor (4073*, 4095*, 4119* och 4191/5/10*). Yttrandena refereras också i JO:s berättelse för år 2010, s. 117.

Ett av reformens huvudsyften är att förtydliga regleringen av de hemliga metoderna för inhämtande av information, som på grund av flera separata lagändringar har blivit en svåröverskådlig helhet. Detta har inte lyckats i alla avseenden trots att regleringen på många sätt har preciserats och exempelvis ett antal grund-

lösa skillnader mellan tvångsmedelslagen och polis-lagen har eliminerats. Propositionerna tar upp många sådana delvis svårlösta frågor som inte är lätta och enkla att besvara men som det är absolut nödvändigt att reglera.

Polisstyrelsen och Riksåklagarämbetet har inlett ett gemensamt projekt med förberedelser innan de nya lagarna träder i kraft. Projektet fokuserar på tre områden, dvs. förundersökningssamarbete, användning av hemliga tvångsmedel och informationshämtning i samband därmed samt på personalutbildning. Projektet är synnerligen motiverat, med beaktande av de omfattande ändringar som de nya bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information för med sig.

4.3 TELETVÅNGSMEDEL

Med *teleavlyssning* avses att ett meddelande som sänts via ett allmänt kommunikationsnät till eller från en viss teleanslutning, e-postadress eller någon annan sådan teledress eller teleterminalutrustning i hemlighet avlyssnas eller upptas för att innehållet i meddelandet ska kunna utredas. Det kan typiskt vara fråga om telefonavlyssning eller utredning av innehållet i ett e-postmeddelande.

Med *teleövervakning* avses däremot att hemliga identifieringsuppgifter inhämtas om ett telemeddelande. Dessutom kan det vara fråga om att en teleanslutning tillfälligt stängs av. Till identifieringsuppgifterna hör t.ex. information om från vilket nummer ett annat nummer har uppringts och när detta skett, samt uppgifter om en mobilteleapparats läge. Med hjälp av teleövervakning inhämtas alltså inte information om innehållet i ett meddelande.

Teknisk avlyssning innebär för sin del att ett samtal eller något annat muntligt meddelande i hemlighet avlyssnas eller upptas med hjälp av en mikrofon eller någon annan teknisk anordning. I den tekniska observationen ingår, parallellt med teknisk avlyssning, också optisk övervakning och teknisk spårning.

4.3.1 LAGLIGHETSKONTROLLEN AV TELETVÅNGSMEDEL

Efter att teletvångsmedel år 1995 togs i bruk i omfattande utsträckning har övervakningen av teletvångsmedlen utgjort en av tyngdpunkterna inom JO:s arbete. Inrikesministeriet (IM) överlämnar årligen för polisens del en berättelse om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning till JO. Berättelsen innefattar också ett avsnitt om användning av teknisk observation i straffanstalterna. Tullstyrelsen överlämnar för sin del en egen utredning angående användningen av teletvångsmedel vid tull. Detsamma gör även försvarsministeriet och Gränsbevakningsväsendet för egen del. På IM:s webbplats kan den offentliga delen av ministeriets berättelse studeras. Den offentliga delen av Tullstyrelsens utredning finns på tullens webbplats.

Årliga rapporter från olika myndigheter förbättrar JO:s möjligheter att följa upp användningen av teletvångsmedel på ett allmänt plan. I konkreta fall kan, redan av resursskäl, JO:s särskilda övervakning på sin höjd vara stickprovsmässig. Rapporteringen till JO har dessutom hela tiden ökat i omfattning. Redan antalet tillstånd att använda teletvångsmedel är nuförtiden flera tusen årligen. I och med den nya lagstiftningen ökar området för övervakning ytterligare år 2014. Nu och i framtiden ska JO:s övervakning emellertid i första hand endast ses som ett komplement till myndigheternas interna laglighetskontroll, och den kan i själva verket i hög grad karaktäriseras som kontroll av kontrollen.

IM och Tullstyrelsen får en väsentlig del av sin information via centralkriminalpolisens (CKP) centraliserade ärendehanteringssystem SALPA. Polisnärheterna och de riksomfattande polisiära enheterna samt tull-distrikten avger årligen rapporter om användningen och övervakningen av teletvångsmedel till sina överordnade myndigheter. Myndigheterna får också information om verksamheten genom sina egna inspektioner och genom att hålla kontakt med undersökningsledarna.

Det har anförts ytterst få klagomål över användningen av teletvångsmedel, vilket antagligen delvis beror på teletvångsmedlens hemliga karaktär. JO har därför genom t.ex. inspektioner i betydligt större utsträckning än vanligt på eget initiativ gått in för att kartlägga eventuella problem i lagstiftningen och i den praktiska verksamheten. Vissa ärenden har JO t.ex. tagit upp till prövning 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 IM:s årliga berättelse eller inspektioner, har JO:s kansli under verksamhetsåret stått i kontakt med polisens högsta ledning och CKP.

4.3.2 TELETVÅNGSMEDLENS SÄRDRAG

Teletvångsmedel innebär hemliga ingrepp i kärnområden för flera mänskliga grundrättigheter, särskilt privatlivet, hemfriden, meddelandesekretessen och personuppgiftsskyddet. Det finns dock gradskillnader i fråga om ingreppen. T.ex. innebär teknisk avlyssning i en persons stadigvarande bostad (bostadsavlyssning) ett ingrepp i den personliga integriteten som går betydligt djupare än teleavlyssning. Ett lindrigare ingrepp än teleavlyssning är teleövervakning, eftersom det där inte är fråga om utredning av kommunikationens innehåll. För att vara effektiva måste åtgärderna under alla omständigheter hemlighållas för dem som de riktar sig mot, åtminstone i början av utredningen. De personer som blir föremål för teletvångsmedel har därmed betydligt mindre möjligheter att reagera på användningen av dessa tvångsmedel än när det är fråga om "normala" tvångsmedel, som de berörda personerna i praktiken får kännedom om omedelbart eller mycket snart.

Till teletvångsmedlens särdrag hör att de ofta också riktar sig mot personer som inte är misstänkta för något brott. T.ex. när det gäller avlyssning av ett samtal finns det alltid också en samtalspart som eventuellt inte har någonting att skaffa med det brott som utreds. Bostadsavlyssning riktar sig å sin sida mot privatlivsskyddets kärnområde och innebär att alla som befinner sig i bostaden avlyssnas, exempelvis den misstänktes familj.

På grund av de hemliga tvångsmedlens särdrag är rättsskyddsfrågorna 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 innebär också att verksamhetens laglighet lätt ifrågasätts, vare sig det finns fog för detta eller inte. Målet har därför varit att rättsskyddet tryggas med hjälp av specialarrangemang både före och efter användningen av tvångsmedel. Till rättsskyddssystemets centrala delar hör tillståndsförfarandet vid domstolen, myndigheternas interna övervakning och JO:s laglighetskontroll.

När riksdagen godkände den nya tvångsmedelslagen förutsatte den att regeringen utreder om det utöver dagens system för att övervaka användningen av hemliga tvångsmedel bör inrättas ett expertorgan för att övervaka förundersökningsmyndigheternas verksamhet och användningen av tvångsmedel. Vidare förutsatte riksdagen att regeringen utreder och överväger om besluten om hemliga metoder för att inhämta information bör ingå i domstolarnas behörighet (RSv 374/2010 rd). För teletvångsmedlens vidare framtid är detta redan i stor utsträckning fallet.

4.3.3 BESLUT OM ANVÄNDNING AV TVÅNGSMEDEL

Av rättsskyddsskäl har det ansetts att det är viktigt att teleavlyssning endast får användas med domstolens tillstånd. Den nya lagstiftningen innebär ingen förändring i detta avseende. Detsamma gäller i huvudsak också teleövervakning. Teknisk avlyssning kan, beroende på var den sker, i vissa fall också utföras med stöd av polisens eget beslut. De beslutskriterier som anges i lagen är emellertid relativt vagt utformade och ger beslutsfattaren omfattande prövningsrätt. T.ex. den tröskel som föreskrivs för användning av teletvångsmedel i lagen, att "det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts", är relativt låg.

Vid prövningen av förutsättningarna för användningen av teletvångsmedel har domstolen endast information från förundersökningsmyndigheten att tillgå. "Motpar-

ten” är nämligen inte närvarande vid sammanträdet – utom i bostadsavlyssningsfall. Om det är fråga om bostadsavlyssning är ett offentligt ombud, vanligen en advokat eller ett allmänt rättsbiträde närvarande för att bevaka den persons intressen som tvångsmedlet riktar sig mot (givetvis utan dennes vetskap). Under behandlingen av propositionen med förslag till tvångsmedelslagen upprepade grundlagsutskottet sin tidigare uppfattning (GrUU 36/2002 rd), dvs. att det är skäl att överväga att utsträcka systemet med ett offentligt ombud till beslutsfattande som gäller teleavlyssning (GrUU 66/2010 rd). Detta vore en stor förändring jämfört med nuläget, eftersom antalet bostadsavlyssningsfall som mest varit endast 18 under ett år, medan antalet teleavlyssningstillstånd som beviljades polisen och tullen t.ex. år 2010 var över 2 000.

Om domstolen godkänner ansökan, ska den bl.a. fastställa tillståndets giltighetstid. Denna är i regel högst en månad i sänder och i beslutet ska anges vilka personer och teleanslutningar, teledresser eller teleterminaler åtgärden gäller.

Domstolskontrollens betydelse aktualiserades i högsta domstolens (HD) prejudikat HD 2007:7. I avgörandet konstateras att domstolen ska dra försorg om den misstänktes rättsskydd då en ansökan om användning av tvångsmedel behandlas. Domstolen ska utreda vilka fakta som ligger till grund för brottsmisstankarna. Enbart en tjänstemans hänvisning till uppgifter som erhållits i samband med brottsutredningen eller till de slutsatser som tjänstemannen dragit på basis av uppgifterna kan inte betraktas som sådan tillräcklig utredning som uppfyller villkoren för att teletvångsmedel ska få användas. Ansökan ska grunda sig på konkreta fakta, med stöd av vilka domstolen i varje enskilt fall själv kan bedöma huruvida tröskeln ”skäligen misstänkt” överskrids. HD anser att domstolen vid behov ska kräva tydliga motiveringar till varför det är påkallat att använda tvångsmedel.

I det aktuella fallet upphävdes tillståndsbesluten eftersom det varken i ansökningarna eller i tingsrättens beslut, som enbart innehöll hänvisningar till motiveringarna i ansökningarna, hade presenterats några sådana omständigheter som kunde läggas till grund för misstankar om att personerna i fråga gjort sig skyldi-

ga till grovt narkotikabrott. Det aktuella fallet gällde teknisk avlyssning, men beslutsmotiveringen är också direkt tillämpliga på teleavlyssning och teleövervakning.

HD betonade domstolens roll för utredningen av grunderna för kravet i också i sitt avgörande HD 2008:54, där tingsrättens tillstånd till teknisk avlyssning upphävdes.

4.3.4 AVGÖRANDEN OM TELETVÅNGSMEDEL

Liksom under tidigare år inkom och avgjordes endast ett fåtal klagomål om teletvångsmedel. Av klagomålen har en del vanligtvis bestått av allmänt hållna misstankar där de klagande förmodade att deras telefonsamtal avlyssnades eller att de var föremål för observation av något slag. Det har årligen endast anförts ett par klagomål som gällt tvångsmedel som verkligen har använts. De fall som undersökts på eget initiativ spelar därför en stor roll i sammanhanget.

MYNDIGHETERNAS INFORMATION TILL JO BÖR VARA KORREKT

BJO Pajuoja granskade på eget initiativ de meddelanden som han fått från IM om fall där det beslutats att den misstänkte inte behöver underrättas om hemlig informationshämtning eller att underrättelsen skjuts upp. Underrättelsen är ett viktigt element i den misstänktes rättssäkerhet.

Granskningen som gällde åren 2006–2009 visade att de siffror som rapporterats till JO uppenbarligen var så låga att de inte gav en korrekt bild av verkligheten. På grund av bristfällig statistik hade merparten av fallen inte rapporterats.

BJO underströk att det är av största vikt att JO får korrekt information från myndigheterna. Också myndigheternas egen interna kontroll måste bygga på tillförlitlig statistik över verksamheten. Enligt utredningen hade saken rättats till genom att ett nytt index tagits fram.

I sitt beslut tog BJO dessutom ställning till vissa tolkningsfrågor gällande bestämmelserna om rapporteringen, exempelvis sådana fall där den misstänkte är okänd, sådana fall där orsaken till att den misstänkte inte underrättas är fara för liv och hälsa samt tidpunkten för avslutande av retroaktiv teleövervakning.

BJO kommer fortsättningsvis att följa praxis när det gäller fall där den misstänkte inte underrättas.

BJO Pajuoja's beslut 30.12.2011,
dnr 1716/2/09*, föredragande Juha Haapamäki

FÖRORDNINGEN OM TINGSRÄTTERNAS JOURSYSTEM BÖR ÄNDRAS

I samband med laglighetskontrollen framgick det att tingsrätternas jourssystem som organiserats genom justitieministeriets (JM) förordning inte i alla avseenden motsvarar polisens behov. Polisen kan ha goda skäl att med kort varsel börja använda ett tvångsmedel, vilket dock förutsätter domstols tillstånd. Förordningen gäller dock inte t.ex. åtgärder enligt polislagens 3 kap. och inte heller vissa former av teknisk observation. I vissa fall har det också framkommit problem på grund av att joursystemet utesluter yrkanden som gäller teleövervakning, om det inte samtidigt är fråga också om teleavlyssning. BJO beslöt undersöka saken på eget initiativ.

Enligt JM har förordningen fungerat åtminstone tillfredsställande, vilket det i och för sig inte finns någon anledning att betvivla. Ministeriet konstaterade emellertid i sitt yttrande att det är redo att vidta åtgärder då det konstaterats luckor i regleringen. Förordningen måste i varje fall uppdateras bl.a. till följd av ändringar i tingsrättsnätverket. Dessutom konstaterade BJO att de nya lagar som träder i kraft 2014, i synnerhet tvångsmedelslagen och polislagen, bör beaktas i samband med revideringen av förordningen.

BJO bad JM senast 31.5.2012 meddela vilka åtgärder det vidtagit.

BJO Pajuoja's beslut 20.12.2011,
dnr 127/2/11*, föredragande Juha Haapamäki

TELEAVLYSSNINGSMATERIAL UTPLÅNADES ALLTFÖR TIDIGT

En person klagade över att teleavlyssningsmaterial hade utplånats innan hans ärende behandlats i domstol. Polisen hade gjort den bedömningen att allt material som fått genom teleavlyssning var överskottsinformation, med motiveringen att det inte hade något samband med det brott som låg till grund för teleavlyssningen. BJO ifrågasatte inte denna bedömning i sig. En kriminalöverkommissarie hade emellertid handlat i strid med tvångsmedelslagen då han bestämde att teleavlyssningsmaterialet var överskottsinformation och skulle utplånas innan ärendet hade avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft. Av utredningen framgick att materialet hade utplånats redan 2006 och att domstolsbehandlingen avslutats flera år senare.

Tvångsmedelslagens paragraf om förvaring av överskottsinformation ändrades 1.1.2004. Enligt den tidigare bestämmelsen skulle överskottsinformation utplånas genast efter att den granskats. Kriminalöverkommissarien förefaller ha handlat i enlighet med den upphävda bestämmelsen och IM:s föreskrifter som var baserade på den. Trots att IM:s föreskrifter fortfarande var i kraft då informationen utplånades borde de givetvis inte ha tillämpats till den del som de stod i konflikt med lagen.

Lagändringen motiverades med att också material som talar för den misstänktes oskuld eventuellt kan utplånas som överskottsinformation. För att säkerställa att allt material vid behov står till förfogande under rättegången föreslogs det att lagen ändras så att överskottsinformation utplånas först efter det att målet har avgjorts genom en lagakraftvunnen dom eller lämnats därhän (RP 52/2002 rd). Avsikten med ändringen var sålunda att förbättra den misstänktes möjligheter att försvara sig. Den misstänkte skulle ha möjlighet att själv bedöma om material som polisen ansåg vara betydelselöst innehöll något som den misstänkte ansåg tala till sin fördel. Denna möjlighet hade i det aktuella fallet fråntagits den misstänkte då polisen utplånade ljudupptagningarna alltför tidigt.

BJO Pajuoja's beslut 28.2.2011,
dnr 3484/4/10*, föredragande Juha Haapamäki

I fallet 609/2/10* framgick det att teleavlyssningsmaterial inte hade utplånats efter att domen i det aktuella ärendet hade vunnit laga kraft, trots att polisen ansåg att materialet i sin helhet utgjorde överskottsinformation. Det hade redan förflutit flera år sedan ärendet vunnit laga kraft. I samma ärende ansåg BJO det vara uppenbart att det inte av viktiga skäl som hade samband med utredningen hade varit nödvändigt att skjuta upp underrättelsen om användning av teletvångsmedel, åtminstone inte så långt som i detta fall. Tingsrättens tillstånd att skjuta upp underrättelsen förpliktar inte polisen att skjuta upp underrättelsen till den utsatta dagen. Om förhållandena förändras så att det inte längre finns förutsättningar för att inte underrätta den misstänkte, ska denne underrättas trots uppskovsbeslutet. Domstolens beslut avser endast den tidpunkt då den misstänkte senast ska underrättas om användningen av tvångsmedlet.

4.3.5 INSPEKTIONER

Teletvångsmedlen har under de senaste åren varit och kommer fortsättningsvis att vara ett tema för de inspektioner som riktar sig mot polisen och domstolar. Vid inspektionerna gjordes i allmänhet stickprovsgranskningar av teletvångsmedelsbeslut och protokoll. Under inspektionerna diskuterades bl.a. grunden "skäl att misstänka", motivering av beslut samt grunderna för att skjuta upp meddelandet till den misstänkte om att teletvångsmedel använts respektive inte alls underrätta den misstänkte om saken.

Teletvångsmedel var ett centralt tema under inspektionerna av Västra tulldistriktet, Egentliga Finlands tingsrätt och skyddspolisen. Frågor om teletvångsmedel och övervakningen av dem diskuterades också under de övriga inspektionerna av polisverksamheten.

Under inspektionerna av polisrättningarna i Egentliga Finland och Södra Savolax uppmärksammade BJO Pajuoja för framtiden polisrättningarna på vikten av att iakta den högsta polisledningens anvisningar om förvaring av teleövervakningsmaterial. Det finns inga uttryckliga lagbestämmelser om saken, men IM:s föreskrifter är entydiga: upptagningar som skaffats genom

teleövervakning och som enligt lag inte ska utplånas, ska förvaras i fem år efter det att målet har avgjorts genom en lagakraftvunnen dom eller lämnats därhän.

Under praktisk taget alla inspektioner framförde man från polisens sida att SALPA-systemet är långsamt och stelt, både från användarens och från övervakarens synpunkt. Det satsas inte längre på att utveckla systemet, eftersom en totalrevidering av polisens datasystem (VITJA-projektet) kommer att genomföras 2014. Ett fungerande ärendehanteringssystem är i varje fall viktigt både från deras synpunkt som använder det i praktiken och från övervakarnas synpunkt.

Under inspektionen av Polisstyrelsen underströk BJO Pajuoja att Polisstyrelsen måste spela en viktig roll både när det gäller laglighetskontrollen av hemliga metoder för att inhämta information och när det gäller att dra upp framtida riktlinjer. Detta önskemål framfördes också under inspektionerna av olika polisenheter.

I samband med inspektionen av Västra tulldistriktets teletvångsmedelsärenden framfördes det att relativt få undersökningsledare vid tullen använder teletvångsmedel. Undersökningsledarna är rutinerade eftersom de använder dessa metoder regelbundet.

De stickprov som togs under inspektionerna visade inte på några särskilt problematiska beslut eller förfaranden. Nästan genomgående var det dock nödvändigt att understryka vikten av att tillräckligt noggrant motivera i synnerhet tvångsmedelsyrkanden och -beslut – närmast vilka konkreta omständigheter som stödde misstankarna att en viss person hade begått det brott för vars utredning man ansökt om att få använda tvångsmedel.

4.3.6 ÖVERVAKNINGSUPPGIFTER

Nedan presenteras de viktigaste statistiska uppgifterna angående användningen av teletvångsmedel under år 2011 (som jämförelsematerial anges uppgifterna för år 2010 inom parentes). De uppgifter som JO har fått av IM om skyddspolisens insamling av hemlig information är sekretessbelagda och ingår sålunda

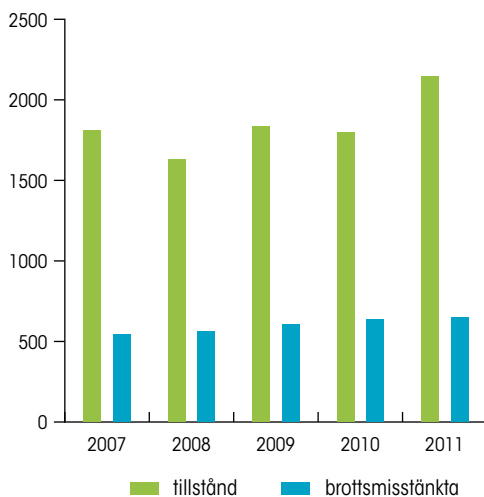
inte i de siffror som publiceras. Det bör också observeras att de spaningsinsatser som måste inrapporteras till JO bara utgör en del av den tekniska observationen, nämligen teknisk avlyssning och alla former av teknisk observation i straffanstalter. Exempelvis optisk observation och teknisk spårning på andra håll än i straffanstalter omfattas inte av JO:s särskilda tillsyn.

Det är polisen som överlägset mest använder teleavlyssningsmedel, men också tullen står för en avsevärd andel. Man måste visserligen komma ihåg att tullen använder hemliga metoder för inhämtande av information endast i tullbrottmål, huvudsakligen när det är fråga om grova narkotikabrott och grova skattebrott. Gränsbevakningsväsendet kan använda teleavlyssning och teleövervakning i samband med utredning av grovt ordnande av olaglig inresa och människohandelsbrott i samband därmed. Gränsbevakningsväsendet använder sig årligen av teknisk observation, men i ytterst liten utsträckning och i ännu mindre utsträckning försvarsmakten – också deras befogenheter är mycket begränsade i dessa avseenden.

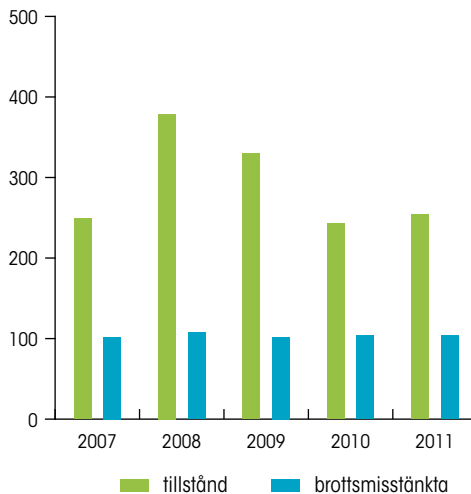
TELEAVLYSSNING ENLIGT TVÅNGSMEDELSLAGEN

I samband med teleavlyssning och teleövervakning utgörs det viktigaste nyckeltalet av antalet misstänkta som har varit föremål för dessa tvångsmedel. Det ökande antalet tillstånd som avser teleanslutningar, teledresser och teleterminaler och det allt större antalet anslutningar som är föremål för tvångsmedel kan med fog anses tyda närmast på att utredningen av brott som är föremål för avlyssning blir allt svårare (de misstänkta har flera anslutningar, behovet av förlängda tillstånd) och å andra sidan på att det skett förändringar i verksamhetsmiljön, i synnerhet när det gäller kommunikationsteknologin och lagstiftningen.

Antalet misstänkta som var föremål för teleavlyssning från polisens sida i enlighet med tvångsmedelslagen var större än någonsin tidigare, dvs. 649 (636 året innan). Antalet teleavlyssningstillstånd som domstolarna beviljade polisen ökade jämfört med föregående år och uppgick 2011 till sammanlagt 2 144 (1 798).



Polisens antal teleavlyssningstillstånd och brottsmisstänkta 2007–2011



Tullens antal teleavlyssningstillstånd och brottsmisstänkta 2007–2011

Antalet teleavlyssningstillstånd, i relation till antalet brottsmisstänkta, uppgick till 3,3 tillstånd/misstänkt (2,8). Av totalantalet krav på teleavlyssning utgjorde omkring hälften krav som gällde förlängning av tidigare tillstånd, liksom under tidigare år. Antalet anslutningar och teleadresser som var föremål för teleavlyssning var större än föregående år och uppgick till 2 508 (2 122).

Under de senaste åren har både antalet personer som varit föremål för teleavlyssning och antalet tillstånd för polisens vidkommande varit i ungefär samma storleksklass, även om det centrala nyckeltalet, dvs. antalet misstänkta, har ökat under de fem senaste åren.

Inom tullen användes teleavlyssning i samma utsträckning som föregående år. Antalet misstänkta som avlyssnades var 104 (104). Också antalet beviljade teleavlyssningstillstånd var ungefär detsamma som föregående år 254 (243), liksom även antalet anslutningar som var föremål för teleavlyssning, dvs. 338 (343). Per misstänkt beviljades 2,4 tillstånd (2,3).

Inom Gränsbevakningsväsendet teleavlyssnades tio misstänkta efter den ändring av gränsbevakningslagen som trädde i kraft i juni 2010. Under år 2011 beviljades 18 tillstånd och 34 anslutningar var föremål för teleavlyssning. År 2010 använde sig Gränsbevakningsväsendet inte över huvud taget av teleavlyssning.

TELEÖVERVAKNING ENLIGT TVÅNGSMEDELSLAGEN

Antalet misstänkta som teleövervakades av polisen ökade jämfört med föregående år till 1 498 (1 421). Detsamma gällde antalet teleövervakningstillstånd som år 2011 uppgick till 1 932 (1 819). Sammanlagt 3 293 (3 120) anslutningar var föremål för teleövervakning. För teleövervakningens del var andelen förlängda tillstånd 10 % (9 %) av totalantalet. Teleövervakning utan samtidig teleavlyssning är alltså typiskt en engångsåtgärd, och skiljer sig i detta avseende från teleavlyssning.

Inom tullen användes teleövervakning i färre fall än året innan. Under verksamhetsåret var 254 (288) misstänkta föremål för teleövervakning. Under verksamhetsåret beviljade domstolarna tullen 458 teleövervakningstillstånd (538), som berörde 570 anslutningar (691).

Gränsbevakningsväsendet riktade i samband med förundersökningar teleövervakning enligt tvångsmedelslagen mot sammanlagt 16 personer. Gränsbevakningsväsendet beviljades 25 teleövervakningstillstånd och teleövervakade 62 anslutningar.

Dessutom kan det nämnas att domstolarna med stöd av tvångsmedelslagen under året beviljade polisen 195 tillstånd för inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge, s.k. stolptillstånd (228 året innan).

FÖRDELNINGEN AV TELEAVLYSSNING OCH TELEÖVERVAKNING MELLAN OLIKA BROTTSTYPER

Polisen använde liksom under tidigare år teleavlyssning i enlighet med tvångsmedelslagen klart mest i samband med utredning av grova narkotikabrott. Dessas andel (69 %) av samtliga fall har hållit sig på samma nivå som föregående år. De näst största brottskategorierna där teleavlyssning användes var våldsbrott (10 %) och ekonomiska brott (7 %). Liksom också tidigare för tullens vidkommande var de vanligaste brotten som låg till grund för teleavlyssning grova narkotikabrott som utgjorde 76 % och grova skattebedrägerier som utgjorde 24 % av fallen.

Sådan teleövervakning som utförs med stöd av tvångsmedelslagen används av polisen i samband med utredningen av flera olika typer av brott. De allmänaste brottstyperna var egendomsbrott (46 %) och narkotikabrott (23 %). Vid tullen var de vanligaste brottstyperna fortsättningsvis grova narkotikabrott (64 %) och grova skattebedrägerier (19 %).

TELEAVLYSSNING OCH TELEÖVERVAKNING ENLIGT POLISLAGEN

Med stöd av polislagen användes teleavlyssning av andra myndigheter än skyddspolisen under verksamhetsåret fem gånger (21 året innan). I detta sammanhang är det fråga om polisens möjligheter att använda teleavlyssning i sådana fall där domstolen ansett det nödvändigt för att avvärja överhängande fara för liv eller hälsa.

Med stöd av polislagen användes teleövervakning i 106 fall (102 året innan). Oftast användes teleövervakning för förebyggande eller avslöjande av grova stölder (23 %) samt för förebyggande eller avslöjande av grova narkotikabrott (17 %). År 2011 uppgick andelen fall som gällde efterspaning av försvunna personer till 17 % medan denna andel år 2010 av någon anledning utgjorde endast 2 % av alla fall.

TELEÖVERVAKNING ENLIGT TULLAGEN

År 2003 blev det möjligt för tullens att använda teleövervakning för att förebygga och avslöja tullbrott. Under verksamhetsåret beviljades 47 (78) tillstånd till sådan teleövervakning. Denna metod användes i 62 % av fallen för att förebygga eller uppdaga grova skattebedrägerier. I 35 % av fallen var grundbrottet grovt narkotikabrott.

TEKNISK AVLYSSNING OCH OPTISK ÖVERVAKNING

Polisen fick 112 tillstånd (139) av domstolen att använda teknisk avlyssning enligt tvångsmedelslagen. Av tillstånden för teknisk avlyssning gällde 9 (18) tillstånd utrymmen för ordinarie boende (bostadsavlyssning). Antalet avlyssningsfall i fängelserna ökade under verksamhetsåret till 40 (18). Teknisk avlyssning med stöd av tvångsmedelslagen användes i första hand i samband med grova narkotikabrott och egendomsbrott.

Teknisk avlyssning med stöd av polislagen användes i 14 fall (5). Teknisk avlyssning användes oftast i samband med utredning av brott som gällde grovt rån.

Polisen fick med stöd av tvångsmedelslagen 30 tillstånd (29) och med stöd av polislagen 24 (24) tillstånd att använda optisk övervakning.

Teknisk avlyssning har fortfarande endast i begränsad utsträckning använts av andra än polisen. Tullen beviljades fyra tillstånd till teknisk avlyssning med stöd av tvångsmedelslagen och tullagen (6). Gränsbevakningsväsendet meddelade för sin del att det inte använt teknisk avlyssning. Enligt försvarsministeriet användes inom försvarsmakten inte teknisk avlyssning enligt polislagen år 2011 – under hela 2000-talet har metoden använts endast i två fall.

AVSLAG PÅ ANSÖKNINGAR

Domstolarna avslag inte ett enda (3) yrkande om samtidig teleavlyssning och -övervakning enligt tvångsmedelslagen, men åtta (7) av polisens yrkanden om teleövervakning. Under verksamhetsåret avslogs inte ett enda av tullens yrkanden om teletvångsmedel. Under verksamhetsåret avslogs inte heller ett enda av Gränsbevakningsväsendets yrkanden om teletvångsmedel. Dessutom kan det nämnas att domstolen avslag två av polisens yrkanden om teknisk avlyssning.

UNDERRÄTTELSE OM ANVÄNDNING AV TVÅNGSMEDEL

Enligt tvångsmedelslagen ska den misstänkte underättas 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 underättas om saken. Det är således möjligt att den som varit föremål för t.ex. teleavlyssning aldrig får kännedom om saken. Det är naturligtvis viktigt att hålla framför allt antalet sådana fall där föremålet aldrig får kännedom om tvångsmedlet så lågt som möjligt.

JO har granskat praxis i fråga om underrättelser till misstänkta. Det framgick då att de siffror som anmälts till JO varit vilseledande låga. Exempelvis för 2008 års berättelse anmälde det till JO att meddelanden om teleavlyssning hade skjutits upp i tio fall och meddelanden om teleövervakning inte i ett enda fall samt att den som varit föremål för åtgärden inte över huvud taget hade underrättats i färre än tio fall. IM konstaterade då att nästan alla personer som varit föremål för teletvångsmedel i något skede informeras om saken. Efter en närmare utredning meddelade IM att meddelanden om användning av tvångsmedel år 2008 hade skjutits upp i hela 79 fall och att objektet inte över huvud taget hade underrättats om saken i 35 fall. Siffrorna var sålunda flerfaldigt större än vad som anmälts, även om man beaktade att tillstånd att inte underrätta objektet i någon mån söks också i sådana fall där den misstänkte är okänd. Detta förfarande strider i och för sig mot anvisningarna. Ärendet utreddes på eget initiativ och BJO:s beslut i ärendet refereras ovan i avsnitt 4.3.4. Det var fråga om bristfällig statistik.

Vid IM tog man fram ett nytt index. Tidigare år har indexen gällt endast de under verksamhetsåret fattade besluten om att underrätta den misstänkte om teletvångsmedel senare eller inte alls. Därför har en stor del av besluten inte statistikförts och därför inte heller anmälts till JO.

Enligt IM fattades åren 2005–2009 beslut om att senarelägga underrättelser till 74–86 personer. Under samma period fattades årligen beslut om att inte alls underrätta den misstänkte i 34–55 fall. Under de senaste åren har det årligen förekommit över 300 sådana fall där objektet inte har kunnat underrättas. I de fallen är det fråga om att den misstänkte avlidit, varit okänd eller onåbar eller om att tvångsmedel har riktats mot målsägande.

Tullstyrelsen uppger att sena meddelanden enligt statistiken från ärendehanteringssystemet för hemliga tvångsmedel getts i 16 fall av teleavlyssning och i 10 fall av teleövervakning. Tullstyrelsen uppger att den uppmärksammat saken och konstaterat att dessa siffror är alltför höga. Det är självklart att lagens tidsfrister ska iaktas. Enligt Tullstyrelsen är antalet sena un-

derrättelser i verkligheten inte så stort som statistiken visar, utan en del beror på tekniska problem med systemet. De siffror som uppges kan till denna del vara i någon mån otillförlitliga. Enligt Tullstyrelsen har det under de senaste åren inte förekommit fall där objektet inte över huvud taget har underrättats.

BEDÖMNING AV TELETVÅNGSMEDLENS BETYDELSE

En förutsättning för att tillstånd till teleavlyssning eller teleövervakning ska beviljas är att de uppgifter som fås kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet. Teletvångsmedlens betydelse utvärderas också i efterskott: de undersökningsledare som använt tvångsmedel gör uppskattningar av deras effekt. Enligt undersökningsledarna utgör teletvångsmedlen fortfarande en mycket viktig metod för inhämtande av information, även om deras betydelse i allmänhet har minskat en aning under de senaste åren. Bedömningarna av betydelsen måste dock ses som endast riktgivande, med tanke på de många osäkerhetsfaktorerna.

Hos polisen ansåg man att användningen av teleavlyssning enligt tvångsmedelslagen har antingen en avgörande eller en viktig betydelse i 74 % av fallen (68 %). Teleövervakning enligt tvångsmedelslagen ansågs hos polisen ha en avgörande och viktig betydelse i 69 % av fallen (67 %). Teleövervakningen enligt polislagen hade en avgörande eller viktig betydelse i 25 % av fallen (56 %).

Hos tullarna har man tidigare haft avsevärda årliga variationer i uppfattningen om effekten av teleavlyssning och teleövervakning i enlighet med tvångsmedelslagen. Teleavlyssningen betraktades som avgörande eller viktig i hela 72 % av fallen år 2011 (83 %). Teleövervakningen betraktades för sin del som avgörande eller viktig i 77 % av fallen (73 %). Den teleövervakning som utförs med stöd av tullagen hade däremot, liksom föregående år, en avgörande eller viktig betydelse bara i 60 % av fallen.

AVLYSSNINGSFÖRBUD OCH ÖVERSKOTTsinFORMATION

I lagen ingår förbud mot avlyssning av meddelanden och samtal mellan vissa personer. Hos polisen minskade fortfarande antalet fall av förbud mot teleavlyssning. Under året statistikfördes inalles 99 (111) sådana fall där avlyssningsförbudet gällde. Av dessa samtal fördes 65 mellan den misstänkte och ett rättegångsbiträde (81) samt 32 mellan den misstänkte och en nära anhörig (30). I två fall (0) var det fråga om samtal mellan en präst och en misstänkt. IM uppgav att sådana upptagningar som omfattats av avlyssningsförbud omedelbart har utplånats, så som lagen förutsätter. I IM:s berättelse för år 2011 nämns ingenting om användning av överskottsinformation.

Tullen hade 51 (51) protokoll på vilka det hade antecknats avlyssningsförbud. Av dem gällde 21 samtal med rättegångsbiträden (20) och 10 samtal med en nära anhörig (11). Enligt Tullstyrelsen har de upptagningar som omfattats av avlyssningsförbud förstörts. Vid tullen gjordes inga anteckningar om användning av överskottsinformation under verksamhetsåret, liksom inte heller åren innan.

4.3.7 UTVÄRDERING

Under år 2011 framkom inga särskilt oroväckande uppgifter om användningen eller övervakningen av teletvångsmedel.

Under de senaste åren har polisens användning av teleavlyssning och teleövervakning ökat en aning. Inom tullen har användningen av teleavlyssning i flera år legat på samma nivå, åtminstone om man ser till antalet personer som avlyssnats. Tullen använder 15–20 % så många teletvångsmedel som polisen. Inom Gränsbevakningsväsendet har man nyligen börjat använda teleavlyssning och teleövervakning och det är därför svårt att bedöma på vilken nivå användningen av dessa tvångsmedel kommer att stabilisera sig i den omgivningen.

Inom polisen skedde det en klar ökning av användningen av teknisk avlyssning under de tre föregående åren, men under verksamhetsåret kunde någon ökning inte längre konstateras. Det är i varje fall skäl att komma ihåg att teknisk avlyssning är betydligt sällsyntare än teleavlyssning och i synnerhet teleövervakning. Inom tullen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten har teknisk avlyssning inte använts i någon större utsträckning. De två sistnämnda myndigheterna har över huvud taget, åtminstone tills vidare, begränsade befogenheter i detta avseende. I och med den nya tvångsmedelslagen får tullen och Gränsbevakningsväsendet börja använda nya metoder för hemligt inhämtande av information. Dessutom pågår revideringar som berör tullen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten.

Övervakningen av teletvångsmedlen har utvecklats under de senaste åren. Myndigheterna anser att detta har lett till förbättrad kvalitet i verksamheten, vilket det inte är skäl att betvivla även om det är svårt att lägga fram några noggranna bedömningar. Ett särskilt viktigt framsteg inom den interna kontrollen var införandet i slutet av år 2004 av SALPA, dvs. ärendehanteringssystemet för hemliga tvångsmedel och informationshämtningsmetoder. Eftersom alla teletvångsmedel införs i SALPA är det numera lättare att hämta information ur systemet. Tack vare detta system kan användningen av teletvångsmedel rentav övervakas i realtid. Över huvud taget har koncentrationen av funktionerna så att de sköts via CKP tillfört verksamheten och övervakningen kvalitet och systematik.

Under inspektioner och också i andra sammanhang har det framkommit att SALPA inte i alla avseenden motsvarar användarnas behov. Också Polisstyrelsens egen laglighetsövervakning har konstaterat att ett genomgående problem med systemet är att det är långsamt och tidvis utsatt för funktionsstörningar. Revideringen av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen kommer att förutsätta att ärendehanteringssystemet förnyas. SALPA:s framtid hänger samman med totalrevideringen av datasystemen för polisärenden (VITJA-projektet) som enligt planerna ska tas i bruk år 2014. Också från övervakningens synpunkt är det viktigt att ärendehanteringssystemen fungerar.

För närvarande är övervakningsstrukturerna för televångsmedlen i relativt gott skick. Det är i högre grad fråga om hur mycket beslutsfattarna i verkligheten vill satsa på övervakning. Verktögen, dvs. systemen finns redan. IM uppger att nivån på övervakningen i någon mån varierar mellan polisinsättningar. Detsamma gäller uppenbarligen övervakarnas sakkunskap.

Polisens högsta ledning har redan länge årligen utsträckt sina inspektioner till alla televångsmedel som används inom skyddspolis. Vid inspektionerna har det inte framkommit några betydande felaktigheter. Trots att sifferuppgifterna är sekretessbelagda för skyddspolisens vidkommande kan det konstateras att skyddspolis använder hemliga metoder för inhämtande av information i ungefär samma utsträckning som den gjort under de senaste åren.

4.4 TÄCKOPERATIONER, BEVIS- PROVOKATION GENOM KÖP OCH FÖRHINDRANDE AV ATT INFORMATIONSHÄMT- NING AVSLÖJAS

Täckoperationer innebär att information kontinuerligt eller upprepade gånger med hjälp av infiltrering inhämtas om en person eller en grupp eller dess verksamhet. För att förhindra att en täckoperation avslöjas kan vilseledande eller förtäckt uppgifter eller registeranteckningar eller falska dokument behövas. Infiltratören kan t.ex. ges en falsk identitet. Syftet är att polismannen under sin täckmantel ska kunna komma så nära objektet för täckoperationen som möjligt och därigenom få information som det inte skulle vara möjligt att skaffa genom sedvanlig polisverksamhet. Den beskrivning av täckoperationernas karaktär som ingår i de nya lagarna är i någon mån noggrannare än förr. I den nya lagen föreskrivs också om täckoperationer i datanät. Förutsättningarna för sådana är lindrigare än för sedvanliga täckoperationer.

Polisen har rätt att använda täckoperationer om det är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda vissa allvarliga brott – i stort sett desamma som vid televångsmedel – och om det finns grundad anledning att

misstänka att den person som är föremål för åtgärden gör sig skyldig till ett sådant brott. Täckoperationer kan således användas både vid förundersökning och för att förebygga och avslöja brott. Beslutsproceduren vid täckoperationer är centraliserad. Beslut om täckoperationer fattas av chefen för CKP eller, när det gäller ärenden som hör till skyddspolis, av skyddspolisens chef. Det centraliserade systemet har ansetts nödvändigt för att skydda täckoperationerna och tillgodose rättsskyddet. För täckoperationerna används endast en liten grupp specialutbildade polismän. Enligt den nya lagen ska den polisman som beslutat om en täckoperation innan denna inleds låta Helsingfors tingsrätt avgöra om det finns förutsättningar för täckoperationen. Samma förfarande ska iaktas om avsikten är att i samband med en rättegång använda information som fått genom en täckoperation som i enlighet med polislagen företagits för att förhindra eller avslöja ett brott.

Bevisprovokation genom köp innebär att polisen genom köpeanbud eller köp försöker komma över t.ex. narkotikapartier eller föremål som varit föremål för brott. I de nya lagarna har definitionen av begreppet bevisprovokation genom köp preciserats bl.a. så att föremålet för denna metod kan vara också en tjänst. I samband med bevisprovokation genom köp är det också möjligt att använda vilseledande eller förtäckt uppgifter eller registeranteckningar eller falska dokument, då det är nödvändigt för att förhindra att bevisprovokationen avslöjas.

En polisman har rätt att använda sig av bevisprovokation genom köp om det är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda häleribrott eller stölder eller brott för vilka det strängaste straffet är fängelse i minst två år, eller för att finna föremål, ämnen eller egendom som på grund av ett sådant brott olagligt innehåller utbuds till försäljning, eller för att återfå vinningen av ett sådant brott.

I de fastställda lagarna föreskrivs om förtäckt inhämtande av information som är en ny hemlig informationshämtningsmetod. Det är fråga om information som i kortvarig växelverkan riktas mot en viss person och som innebär att man för att hemlighålla en polismans uppdrag använder falska, vilseledande eller förtäckt uppgifter. Skillnaden jämfört med en täck-

operation är att det är fråga om en kortvarig operation och att man under den inte skapar ett liknande förtroendeförhållande med objektet som när det är fråga om en täckoperation.

Förhindrande av att informationshämtningen avslöjas innebär att polisen får använda vilseledande eller förtäckta uppgifter, åstadkomma och använda vilseledande eller förtäckta registeranteckningar samt framställa och använda falska dokument.

Det är alltså inte fråga om en fristående metod för informationsinhämtning. Förut 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, användning av informationskällor samt teknisk observation och annan observation. Bemyndigandet är av principiell betydelse, i synnerhet som denna skyddsmetod inte bara har begränsats till allvarliga brott.

I detta sammanhang kan det både vara fråga om enskilda åtgärder och om verksamhet som pågår en längre tid. För att hemlig informationshämtning ska kunna skyddas på ett heltäckande sätt kan det nämligen förutsättas att skyddet är mycket långvarigt och att det inte är anknutet till enskilda polisoperationer.

Enligt de nya lagarna får endast polisen använda täckoperationer och bevisprovokation genom köp, polisen och tullen får skydda användning av hemliga tvångsmedel och använda förtäckt inhämtande av information, medan Gränsbevakningsväsendet i begränsad utsträckning får använda förtäckt inhämtande av information.

4.4.1 ÖVERVAKNING

Övervakningen av täckoperationer, bevisprovokation genom köp och åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas regleras endast genom bestämmelser om att den polisenhet som använt dessa metoder ska överlämna en utredning om verksamheten till IM. Ministeriet överlämnar för sin del en egen berättelse till JO. Enligt de nya lagarna ska IM och finansministeriet årligen ge en berättelse till JO om användningen och övervakningen av dessa metoder.

Det har inte anförts några klagomål angående täckoperationer eller bevisprovokation genom köp under den tid lagstiftningen angående dem varit gällande – med undantag för ett klagomål som gällde det nedan refererade Ulvsby-fallet, vilket inte togs upp till prövning medan ärendet behandlades i domstol. Orsaken till att det sällan förekommer klagomål över dessa metoder är framför allt att det sällan uppdragas att dessa metoder använts (se dock de rättsfall som behandlas nedan). På grund av metodernas hemliga karaktär har JO inkluderat täckoperationerna i den laglighetskontroll som JO utför på eget initiativ – och i och med den ändring av polislagen som genomfördes år 2005 har också bevisprovokation genom köp och åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas inkluderats i laglighetskontrollen.

IM utfärdade år 2008 en förordning om ordnande och övervakning av polisens inhämtande av information (174/2008), som ersatte den tidigare förordningen om ordnande och övervakning av täckoperationer samt bevisprovokation genom köp. I förordningen stadgas, förutom om täckoperationer och bevisprovokation genom köp, om andra hemliga metoder för inhämtande av information, dvs. observation, teknisk observation, teleövervakning, teleavlyssning och användning av informationskällor samt åtgärder för att förhindra att inhämtandet av information avslöjas. IM har tillsatt en uppföljningsgrupp för täckoperationer, bevisprovokation genom köp, användning av informationskällor samt åtgärder för att förhindra att inhämtandet av information avslöjas. Denna grupp består av representanter för polisen, Riksåklagarämbetet, Tullverket, Gränsbevakningsväsendet och domstolsväsendet.

4.4.2 UPPGIFTER OM ÖVERVAKNINGEN

Noggrannare uppgifter om antalet täckoperationer och bevisprovokationer genom köp har ansetts vara sekretessbelagda, liksom detaljerna i anslutning till åtgärderna. Med tanke på övervakningsuppgifterna har IM tillställt JO de uppgifter om användningen av dessa metoder som anges nedan.

Bestämmelserna om täckoperationer och bevisprovokation genom köp trädde i kraft i mars 2001. De egentliga operativa täckoperationerna inleddes år 2002. Då fattades bara ett fåtal beslut och antalet personer som misstänktes för brott till följd av denna verksamhet stannade under tio. Åren 2003 och 2004 ökade antalet täckoperationer klart, besluten var under 20, och antalet för brott misstänkta till följd av täckoperationerna var omkring 30. Sedermera har användningen av täckoperationer minskat något. År 2011 fattades några få nya beslut om täckoperationer och några beslut om förlängning av tidigare täckoperationer. Denna typ av verksamhet förekom i stort sett i samma utsträckning som tidigare år. Täckoperationer används framför allt för att avslöja grova narkotikabrott.

År 2002 fattades drygt tio beslut om bevisprovokation genom köp, som gällde färre än 20 misstänkta. Under de följande åren minskade antalet bevisprovokationer. År 2011 fattades några nya beslut om bevisprovokation genom köp. Bevisprovokation genom köp har i huvudsak använts för uppdagande och utredning av grova narkotikabrott.

Täckoperationer och bevisprovokation genom köp används sålunda mycket sällan. Enligt polisen har dessa åtgärder tagits i användning som en sista utväg för att avslöja och utreda grova brott. Enligt undersökningsledarna har metoderna varit av mycket stor betydelse och de mål som uppställts för operationerna har i huvudsak uppnåtts. En särskild förutsättning för täckoperationer är, enligt lagen som träder i kraft 2014, att inhämtandet av information måste anses vara behövligt på grund av att den brottsliga verksamheten är planmässig, organiserad eller yrkesmässig eller på grund av att det kan antas att den fortsätter eller upprepas. Metoden förefaller sålunda uttryckligen vara avsedd för att avslöja eller utreda s.k. organiserad brottslighet. Det kan antas att potentiella objekt för täckoperationer i viss mån kommer att minska i jämförelse med nuläget.

Åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas har enligt IM inte ännu använts annat än i samband med täckoperationer och bevisprovokation genom köp. En förordning som skapar förutsättningar för användning av denna metod i större omfattning trädde i kraft våren 2008. Sedan dess har förberedelser inför verksamhet av det här slaget fortsatt, bl.a.

genom inrättandet av ett nytt centraliserat ärendehanteringssystem. År 2011 användes vilseledande och förtäcktta registeranteckningar och falska dokument i några fall.

4.4.3 BEDÖMNING

I samband med JO:s laglighetskontroll observerades under verksamhetsåret inga betydande nya problem gällande täckoperationer eller bevisprovokation genom köp. Det betyder inte att det inte skulle finnas problem.

Täckoperationerna är problematiska med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, särskilt när det gäller privatlivsskyddet. Eftersom täckoperationerna också kan beröra hemfridsfären är de av betydelse även med avseende på denna grundläggande rättighet. Dessutom kan en täckoperation eller bevisprovokation genom köp vara av stor betydelse för tillgodoseendet av den grundlagsenliga rätten till en rättvis rättegång. I samband med en täckoperation kan företas en s.k. bevisprovokation, varmed avses polisens agerande endast för att skaffa bevis för ett fullbordat eller straffbart försök eller för en straffbar förberedelse till brott. En bevisprovokation kan kränka rätten till en rättvis rättegång.

Sveriges JO gav 28.11.2011 ett beslut (731-2010, 3652-2010) om polisens användning av okonventionella utredningsmetoder under utredningen av en mordbrand för att förmå en brottsmisstänkt att lämna uppgifter om egen brottslighet. Förfarandet är inte reglerat i Sveriges lag.

Polisen genomförde en särskild insats som innebar att en person som misstänktes för mordbrand under lång tid på olika sätt manipulerades och slutligen fick genomgå en fingerad anställningsintervju. Den misstänkte erbjöds anställning i ett fiktivt utländskt bolag. Under anställningsintervjun hänvisade operatörerna som uppträdde som företrädare för det rekryterande bolaget till "att de hört något om en brand och att han utfört den åt någon", utan att nämna att det var fråga om en viss mordbrand i Gävle. Den misstänkte hade då självmant berättat när och var han anlagt branden.

JO ansåg i sitt beslut att förfarandet kränkte den misstänktes rätt till en rättvis rättegång och innebar att den misstänktes rättigheter avsiktligt kringgicks, eftersom han inte hade möjlighet att biträdas av en försvarare. Åtgärderna utgjorde vidare ett ingrepp i rätten till respekt för privatlivet. Samtalet hade inte heller dokumenterats på det sätt som är vanligt vid ett ordinärt polisförhör.

Brottmålet behandlades före JO:s beslut i hovrätten som konstaterade att den misstänkte inte hade tillförsäkrats de rättssäkerhetsgarantier som följer av ett polisförhör enligt rättegångsbalken men att det inte fanns tillräckliga skäl att lindra påföljden.

Sveriges högsta domstol tog ställning till frågan om bevisprovokation i samband med ett åtal för mord (den 20 oktober 2011, B 2150-1).

Polisen hade använt bevisprovokation mot den misstänkte för att få honom att erkänna ett mord och avslöja var kroppen fanns. Den misstänkte var bekant med offret och hade varit häktad under förundersökningen men senare frigivits.

En infiltrator (Mike) som föreställde medlem i en ospecifierad kriminell sammanslutning gjorde sig till vän med den misstänkte och uppgav att det var nödvändigt att finna den försvunna kroppen, detta för att ersättning skulle utfalla enligt den mördades livförsäkring. Om den misstänkte berättade var kroppen fanns skulle han få en belöning.

Den misstänkte gjorde dock inte några medgivanden och det beslutades därför att "öka trycket" på honom. Han uppsöktes utanför sitt hem tre andra personer och anmanades att kontakta Mike. Även dessa tre personer var poliser. Den misstänkte satte sig därefter i förbindelse med Mike och vid deras följande bilresa, då den misstänkte var märkbart påverkad av narkotika, pekade han för Mike ut den plats där kroppen var begravd. Den misstänkte berättade också att det var han som ensam bar ansvaret för det inträffade. Den misstänkte förnekade senare vid förhör att han dödat offret.

Högsta domstolen ansåg att det under bevisprovokationen förekommit otillbörliga åtgärder och att den omständigheten att den misstänkte tog på sig ansvaret kan tillmätas ett mycket lågt bevisvärde. Den övriga bevisningen räckte för en fällande dom men polisens otillbörliga åtgärder för att skaffa fram bevisning innebar att det fanns särskilda skäl att döma till ett lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet med stöd av brottsbalken.

Särskilt i samband med bevisprovokation genom köp finns det alltid en risk för att polisen genom sina åtgärder förmår en person att begå ett brott som han eller hon annars inte skulle ha begått. Ett lagstridigt förfarande som bygger på bevisprovokation genom köp kan rentav leda till att den straffrättsliga process som utgår från provokationen inte kan anses vara rättvis (t.ex. Europadomstolens dom i målet *Teixera de Castro mot Portugal*). Enligt grundlagsutskottet ska domstolen förvissa sig om att användningen av dessa metoder inte äventyrar en rättvis rättegång (GrUU 5/1999 rd). I praktiken kan övervakningen emellertid omöjliggöras i det fall att domstolen och den misstänkte inte får kännedom om att sådana metoder har använts.

Europadomstolen gav 4.11.2010 sin dom i målet *Bannikova mot Ryssland*. Domen innehåller ett sammandrag av domstolens rättspraxis i fråga om bevisprovokation genom köp och täckoperationer. Den innehåller också en detaljerad genomgång av hur sådana bevisprovokationer och täckoperationer får användas och hur processinvändningar mot användning av dessa metoder ska behandlas.

Domstolen granskade gränsdragningen mellan tillåtna och förbjudna åtgärder dels genom ett materiellt provokationstest och dels genom bedömning av förfarandet för behandling av brottsprovokationer.

I fråga om det materiella provokationstestet kan det i korthet konstateras att det är fråga om en brottsprovokation då förundersökningsmyndigheten inte inskränker sig till att med i princip passiva åtgärder undersöka brottsmisstankar, utan i stället påverkar objektet på ett sådant sätt att denne begår ett brott som han inte

skulle ha gjort utan förundersökningsmyndighetens ingripande. I Europadomstolens rättspraxis har det ställts många kriterier när det gäller bedömningen av denna fråga. Vid tillämpningen av kriterierna lägger Europadomstolen bevisbördan på åklagarsidan, som ska visa att det inte har förekommit förbjuden brottsprovokation i ärendet. Bevisbördan övergår alltid utom i det fall att misstänktes påstående helt saknar trovärdighet.

Behandlingen av ett påstående om brottsprovokation ska uppfylla förutsättningarna för en rättvis rättegång. Behandlingen ska vara kontradiktorisk och grundlig samt mynna ut i ett uttryckligt avgörande. Europadomstolen anser det vara nödvändigt att ställa höga krav på tvåpartsförfarandet och på förfarandets opartiskhet, i synnerhet då det är fråga om hemlighålla förundersökningsmaterial för en part. Efter ett trovärdigt påstående om brottsprovokation ska åklagaren och den domstol som behandlar åtalsärendet utreda framför allt orsakerna till bevisprovokationen eller täckoperationen, omfattningen av polisens ingripande i den brottsliga verksamheten och alla polisiära åtgärder som innebär att objektet eventuellt har utsatts för provokation eller påtryckning.

Enligt Europadomstolens åsikt är den nationella domstolen skyldig att grundligt utreda påståenden om brottsprovokation också då det material som erhållits genom en täckoperation eller bevisprovokation inte ingår i förundersöknings- eller rättegångsmaterialet. I synnerhet förundersökningsmyndigheternas grunder för brottsmisstankarna före den hemliga operationen måste tas upp till öppen behandling i domstolen. Europadomstolen kräver i allmänhet att personer som deltagit i en täckoperation eller en bevisprovokation genom köp samt vittnen som vet någonting om saken personligen hörs i domstolen, för att försvaret ska få möjlighet att anställa motförhör eller åtminstone så att detaljerade skäl anges för ett eventuellt motsatt förfarande.

Det återstår att se hur å ena sidan de nya lagarna och å andra sidan Europadomstolens senaste rättspraxis kommer att påverka användningen av dessa metoder i Finland.

Polisen hade med tanke på effekten av en bevisprovokation genom köp i samband med en täckoperation och också med de i operationen deltagande polismännens säkerhet som utgångspunkt fäst särskilt avseende vid att operationen 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 har använts och sådana uppgifter har inte heller läckt ut i offentligheten, med undantag för det fall av bevisprovokation genom köp som nämns nedan och det brottet mot liv i Ulvsby. I de nya lagarna har tagits in bestämmelser om när objektet ska underrättas om användning också av dessa metoder och om under vilka förutsättningar objektet inte behöver underrättas. När det är fråga om hemliga tvångsmedel som använts för utredning av brott är det domstolen som beslutar om objektet ska underrättas eller inte.

Offentligheten för en part i målet i en situation av typen bevisprovokation genom köp behandlades i ett domslut i ett mål i Europadomstolen, *V. mot Finland* (24.4.2007). I sitt utslag ansåg HD att polismän hade använt sig av förbjudna förfaringsätt och därmed gjort sig skyldiga till brott mot tjänsteplikten, i och med att de genom en privat mellanhand hade beställt narkotika av den misstänkte. Åtalen mot polismännen för anstiftan till narkotikabrott förkastades dock eftersom polismännen hade hindrat brottets fullbordande genom att anhålla den misstänkte när denne kom för att överlämna narkotikapartiet (HD 2000:112).

Europadomstolen ansåg att polisen genom att hemlighålla viktiga fakta hade berövat den åtalade möjligheten att bevisa sitt påstående om att brottet hade begåtts till följd av anstiftan från polisens sida. Det sekretessbelagda materialet gällde fakta som var synnerligen relevanta för påståendet. Domstolen hade inte heller tillräcklig information för att kunna bedöma det sekretessbelagda materialets betydelse för den åtalades försvar. Europadomstolen konstaterade att detta förfarande stred mot kravet på en rättvis rättegång.

HD:s avgörande HD:2011:27 i det ovan nämnda *Ulvsby*-målet gällde partsoffentlighet och därmed kraven på en rättvis rättegång.

Den åtalade hade i tingsrätten krävt att CKP skulle lämna ut handlingar som upprättats i samband med en täckoperation mot den åtalade.

HD ålade CKP att till den åtalade lämna ut sådana utdrag ur de handlingar som upprättats över täckoperationer varav inte framgick de polismäns identitet som deltagit i operationen och inte heller i HD:s beslut närmare angivna uppgifter om polisens taktiska och tekniska metoder.

HD ansåg att utgångspunkten för bedömningen av den åtalades rätt att få tillgång till uppgifter ur handlingar som upprättats över en täckoperation är den rätt som svaranden i ett brottmål har att få ta del av sådant förundersökningsmaterial som kan ha betydelse för bedömningen av skuldfrågan. Den åtalades rätt att ta del av handlingar kan emellertid begränsas bl.a. av behovet att hemlighålla polisens taktiska och tekniska metoder.

HD ansåg vidare att en förutsättning för att en åtalad ska kunna försvara sig mot ett mordåtal är att den åtalade i egenskap av part i så stor utsträckning som möjligt får ta del av handlingar som berör åtalet och att den åtalade om denna så önskar kan åberopa handlingarna under rättegången.

Täckoperationer och bevisprovokation genom köp 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 rd). Detta är anmärkningsvärt bl.a. med tanke på den grundlagsenliga principen om att tjänsteverksamheten ska grunda sig på lag. Det är också tänkbart att en provokatör, infiltratör, en som förser polisen med information eller den utnyttjande polismannens förfarande tas till bedömning som delaktighet, anstiftan eller medhjälp till brott. Ur denna synvinkel är narkotikabrotten särskilt problematiska, eftersom området för straffbart beteende enligt dessa brottsrekvisit är synnerligen omfattande.

Enligt den nya lagen är utgångspunkten den att en polisman som företar en täckoperation inte får begå brott och inte heller ta initiativ till brott. Polismannen går emellertid fri från straffansvar om han begår en

trafikförseelse, en ordningsförseelse eller något annat jämförbart brott för vilket det föreskrivna straffet är ordningsbot, om gärningen har varit nödvändig för att syftet med täckoperationen ska nås eller för att förhindra att inhämtandet av information avslöjas.

Gränsdragningen mellan vad som är tillåtet och vad som är förbjudet för en polisman har prövats under året även vid domstol. Helsingfors tingsrätt behandlade år 2009 åtal mot två CKP-polismän med anledning av deras förfaringsätt i ett fall av bevisprovokation genom köp. Enligt medierna var det fråga om användning av en informationskälla. Tingsrätten förkastade alla åtal i november 2009. Handlingarna är hemliga, men enligt en redogörelse i offentligheten om domslutet hade en person som inte var polis använt bevisprovokation genom köp, delvis på ett sätt som hade förutsatt polisbefogenheter. Den polisman som haft hand om bevisprovokationen hade dock varit tvungen att agera inom ramen för bristfälliga och för tolkning öppna regler. Frågan om hur en person som inte hör till poliskåren kan använda bevisprovokation genom köp var inte tillräckligt preciserad i de gällande rättsreglerna, och den åtalade hade ingen anledning att ifrågasätta lagligheten i CKP:s praxis.

Också hovrätten förkastade åtalen i maj 2011 och HD beslöt i mars 2012 att inte bevilja åklagaren besvärstillstånd. Domen har sålunda vunnit laga kraft. Det är allmänt taget möjligt – bl.a. med beaktande av de principer som framgår av den ovan nämnda domen i fallet *Bannikova* – att händelseförloppet vid bevisprovokationen genom köp kan tillmätas avsevärd betydelse för bedömningen av det straffrättsliga ansvaret i samband med dessa slags operationer, rentav så att en rättegång mot personerna inte längre kan anses rättvis.

Det framgår sålunda att lagstiftningen och de övriga normerna inte är tillräckligt utförliga i detta avseende, vilket åtminstone delvis torde rättas till i och med den nya lagstiftningen. Ett grundläggande problem har varit att bestämmelserna om täckoperationer och bevisprovokation genom köp – delvis på grund av verksamhetens karaktär – har varit mycket vaga till sin utformning. Detta problem påtalas i BJO:s beslut 571/2/08* som närmare refereras i 2010 års verksamhetsberättelse, s. 133–134.

De problem som förekommer i samband med laglighetskontrollen av täckoperationer och bevisprovokation genom köp är delvis av samma typ som vid övervakningen av teletvångsmedel. Sekretessbeläggningen av polisens tekniska och taktiska metoder begränsar emellertid, i en större utsträckning än när det gäller teletvångsmedel, möjligheterna att offentliggöra omständigheter som kommit fram i samband med laglighetskontrollen. I sista hand är täckoperationer och bevisprovokation genom köp en verksamhet som i hög grad avviker från teletvångsmedlen. Det är också polisen själv som får besluta om täckoperationer (tills den nya lagen träder i kraft) och bevisprovokation genom köp, och någon redogörelse för dessa åtgärder behöver inte nödvändigt ges till dem om åtgärderna berör, inte ens i efterskott. På grund av särdragen i verksamheten är det väsentligt att de medverkande polismännen har mångsidig kompetens och gott omdöme.

JO:s övervakning har även i fråga om dessa metoder karaktären av efterhandsövervakning och är även i bästa fall relativt generell. JO har ingen nära insyn i själva verksamheten och kan inte börja styra myndigheternas verksamhet eller i andra avseenden spela en central roll genom att ställa upp gränser för verksamheten i syfte att avhjälpa brister i lagstiftningen. De berättelser och utredningar som ska lämnas till JO utgör således ingen patentlösning på rättsskyddsproblemen. Den i och med den nya lagstiftningen ökande rapporteringen kräver en större arbetsinsats och övertar sålunda resurser från den övriga laglighetskontroll som utförs vid JO:s kansli.

4.4.4 SÄTTSNINGAR PÅ INTERN ÖVERVAKNING BEHOVS

Den interna övervakningen av täckoperationer och bevisprovokation genom köp har dock inte utvecklats på samma sätt som för teletvångsmedlens del. Det skulle särskilt ha varit önskvärt att polisens högsta ledning hade tagit en aktivare roll. I synnerhet under de tidigare åren av verksamheten förblev övervakningen i stor utsträckning en intern angelägenhet inom CKP. Det är dock ifrågasatt med vilken trovärdighet CKP själv kan sköta övervakningen av funktioner som dess chef har beslutat om och i sista hand också i övrigt

svarat för. I och med den nya lagen förändras konstellationen i någon mån när det gäller täckoperationer, då det kommer att krävas ett domstolsavgörande om förutsättningarna för användning av dessa metoder för utredning av brott.

Polisstyrelsen granskade år 2011 hos CKP bevisprovokationerna och täckoperationerna samt de beslut om informationshämtning som skyddspolisen fattat i enlighet med polislagen. Polisstyrelsen konstaterade i samband med laglighetsgranskningen av båda enheterna att några egentliga missförhållanden inte konstaterats. Planerna för laglighetsgranskningen är enligt Polisstyrelsen sakenliga och med beaktande av de båda enheternas verksamhet håller informationshämtningen inom ramen för den egna laglighetsgranskningen en hög nivå. I båda enheterna utförs i stor utsträckning intern övervakning.

Det är skäl att fortsättningsvis satsa på övervakning och styrning av täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Det är fråga om den allra hemligaste polisverksamheten där de personer som utsätts för operationerna inte har möjlighet att reagera, eftersom de inte får kännedom om de åtgärder som riktas mot dem. Att dra upp riktlinjer för verksamheten kan inte anförtros endast dem som sköter operationerna, utan den högsta polisledningen är skyldig att dra upp riktlinjer för verksamheten och vid behov ta ställning till tolkningarna. Hemlig polisiär verksamhet får inte tillåtas bli självstyrande.

En förutsättning för effektiv styrning av en verksamhet är naturligtvis kännedom om själva verksamheten och vilka problem som i praktiken sammanhänger med den. Man måste se till att den hemliga informationsinhämtningen inte tillåts bli så hemlig att inte ens ledningen har insyn i den. Ledningen måste känna till de metoder som används för att uppnå resultatet. Den högsta polisledningen måste regelbundet göra inspektioner där verksamheten granskas tillräckligt konkret och heltäckande. Exempelvis utan en mångsidig granskning av dokumenteringen kan man inte bilda sig en tillräckligt noggrann uppfattning av verksamheten. På grund av verksamhetens speciella karaktär är en noggrann dokumentering en grundläggande förutsättning för att övervakningen ska lyckas.

4.5 AVSLUTNINGSVIS

Den nya tvångsmedelslagen och den nya polislagen kommer att leda till att omfattningen av den hemliga informationshämtning som står under JO:s särskilda övervakning kommer att öka avsevärt. Några av de nya metoderna är särskilt krävande från övervaknings-synpunkt, t.ex. kontrollerade leveranser och styrd användning av informationskällor samt täckoperationer som innebär att polismän deltar i brottslig verksamhet. Också andra myndigheter än polismyndigheter-na får avsevärda nya befogenheter.

JO:s särskilda övervakning går för närvarande i stor utsträckning ut på att övervaka myndigheternas interna övervakning och det är skäl att inte enbart förlita sig på den övervakning som sker via rapporteringen. Det är skäl att redan i lagstiftningskedet säkerställa den grundläggande förutsättningen att bestämmelserna är tillräckligt noga avgränsade, heltäckande och så tydliga att polisen vet vad som är tillåtet. JO kan inte i efterhand avhjälpa brister i lagstiftningen.

Det är klart att JO i samråd med de myndigheter som använder hemliga metoder för inhämtande av information ska överväga de verkningar som den nya lagstiftningen får på rapporteringens innehåll, trots att lagreformen inte förändrar övervakningens och rätts-säkerhetsarrangemangens grundläggande strukturer i fråga om teletvångsmedlen.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande GrUU 66/2010 rd att också den externa övervakningens arbetsmängd ökar i och med de nya hemliga tvångs-medlen och att det är skäl att allvarligt överväga nya övervakningsformer vid sidan av den nuvarande externa övervakningen. Efter grundlagsutskottets och lag-utskottets ställningstaganden förutsatte riksdagen när den godkände lagarna att regeringen reder ut om det är skäl att utöver det nuvarande systemet för övervakning av hemliga tvångsmedel inrätta ett expertorgan för övervakning av förundersökningsmyndigheternas verksamhet och användningen av tvångsmedel. Riksdagens uttalande lämnar i detta avseende ett visst utrymme för tolkning. Är avsikten att ett sakkunnigorgan ska övervaka förundersökningsmyndigheternas verksamhet och användningen av tvångsmedel i alla av-

seenden eller endast när det är fråga om användning av hemliga tvångsmedel? Dessutom förutsatte riksdagen att regeringen utreder och överväger om det är skäl att ge domstolarna befogenhet att fatta beslut i ärenden som gäller hemliga metoder för inhämtande av information. Grundlagsutskottet tog i sitt utlåtande upp denna fråga i synnerhet i fråga om skyddande av täckoperationer, bevisprovokation genom köp och hemlig informationshämtning. Dessutom upprepade grund-lagsutskottet sin tidigare uppfattning (GrUU 36/2002 rd), dvs. att det är skäl att överväga alternativet att utsträcka systemet med offentligt ombud till beslutsfat-tande om teleavlyssning.

Trots att det var fråga om en omfattande totalrevidering ansågs det sålunda under riksdagsbehandlingen vara skäl att utreda delvis synnerligen principiella frågor. Detta tyder på att en valperiod är en alltför kort tid för beredning och genomförande av en så omfattande reform. I fråga om JO:s verksamhet skulle en ökning av den övriga externa övervakningen givetvis ha betydelse. Någon närmare bedömning av denna fråga kan emellertid inte göras förrän det finns mera konkret information om eventuella nya övervakningslösningar.

Det kan också konstateras att riksdagen redan 2002 förutsatte att regeringen utreder på vilket sätt polisens nya befogenheter har främjat säkerheten från individens och samhällets synpunkt. Resultatet av utredningen skulle refereras i berättelsen om regeringens åtgärder under år 2005. I den konstaterades emellertid endast att avsikten är att inverkan av de nya tvångs-medelsbefogenheterna och de grundrättighetsfrågor som ansluter sig till dem ska utredas i samband med totalrevideringen av förundersöknings- och tvångsme-delslagstiftningen. Under utskottsbehandlingen av totalrevideringen var man tvungen att konstatera att någon sådan utredning inte ingick i regeringens propositioner. Grundlagsutskottet ansåg det vara skäl att bedöma behovet av nya rättssäkerhets- och övervaknings-system och dessutom att utreda i synnerhet de hemliga tvångsmedlens betydelse för individens och samhällets säkerhet (GrUU 66/2010 rd).

5 Laglighetsövervakningen enligt sakområden

5.1 DOMSTOLARNA OCH JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

I detta avsnitt behandlas ärenden som berör domstolarna, Justitieministeriet (JM) och justitieförvaltningen. Klagomål som gäller t.ex. sådana skatteärenden som behandlas vid förvaltningsdomstolarna eller sådana utskökningsärenden som behandlas vid tingsrätterna hänförs däremot till sakområdet för beskattning eller utskökning. 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. Antalet klagomål som gäller domstolarna är betydligt större än vad som framgår av statistiken. I tabellen över antalet åtgärder per myndighet på s. 41 har de ärenden som hänförs till JM:s förvaltningsområde inte statistikförts bland domstolsärendena utan bland de ärenden som hänförs sig till andra övervakade myndigheter.

Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde av JO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande inom sakområdet var referendarierådet *Pasi Pölönen*.

5.1.1 LAGSTIFTNINGSREFORMER

Under verksamhetsåret ändrades rättegångsbalkens bestämmelser om ändringssökande genom lagen 650/2010 som trädde i kraft 1.1.2011. Det system där ärendena sållas vid hovrätterna ersattes av ett system med tillstånd till fortsatt handläggning. Även de bestämmelser som gäller huvudförhandlingen sågs över. Dessutom tog man i bruk s.k. prejudikatbesvär, dvs. ett förfarande som gör det möjligt att överklaga tingsrättens beslut direkt hos högsta domstolen (HD).

Bestämmelserna om utnämning av domare för viss tid ändrades 1.7.2011. De högsta domstolarnas utnämningsbehörighet begränsades endast till sådana situationer där det är fråga om utnämningar av domare för längre tid än ett år. I övriga fall är det chefsdomaren vid den aktuella domstolen som sköter utnämningen.

Lagstiftningen om domstolspraktik reviderades 1.10.2011 (608–612/2011). Tjänstebeteckningen för den som utför domstolspraktik ändrades till tingsnotarie och domstolspraktikanternas befogenheter utvidgades. Utnämningsrätten överfördes från hovrätten till tingsrättens lagman. Domstolspraktiken utvidgades också till hovrätterna och förvaltningsdomstolarna.

År 2011 antogs en ny lag om rättegångsbiträden med tillstånd (715/2011) och dessutom ändrades behörighetskraven för rättegångsombud och rättegångsbiträden. Genom den nämnda lagen strävar man efter att höja kvaliteten på rättegångsombudens och rättegångsbiträdenas arbete genom att alla rättegångsombud och rättegångsbiträden kommer att omfattas av yrkesetiska förpliktelser och tillsyn i och med att ett tillståndssystem inrättas för andra rättegångsombud och rättegångsbiträden än advokater och offentliga rättegångsbiträden. Lagen och ändringarna av rättegångsombudens och rättegångsbiträdenas behörighetskrav träder i kraft efter en övergångsperiod, 1.1.2013.

Under verksamhetsåret antogs också lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar (394/2011), som trädde i kraft 21.5.2011. Medling i domstol tillämpas på medling i tvistemål och tvistiga ansökningsärenden i allmänna domstolar. I lagen finns även bestämmelser om stadfästelse av förlikning vid medling utanför domstol så att den blir verkställbar. Däremot förföll RP 281/2010

rd, där det föreslogs att lagen om försäkringsdomstolen skulle ändras bl.a. för beslutssammansättningsdel.

Flera reformprojekt som hänförde sig till rättegången var under beredning under verksamhetsåret. Den kommission som dryftade utvecklandet av förvaltningsprocessen fortsatte med sitt arbete. Projektet för revidering av 17 kap. i rättegångsbalken och den därmed sammanhängande lagstiftningen om bevisning vid allmänna domstolar fortgick likaså. Detsamma gällde även arbetet i den arbetsgrupp som dryftat ibruktandet av åtalsförhandling, dvs. en möjlighet att nå en överenskommelse om åtalet, samt utvecklandet av åtalseftergiftssystemet.

I slutet av år 2011 tillsatte JM en arbetsgrupp för att fortsätta med det arbete där den centrala regleringen gällande domstolarna och deras personal ska tas in i lag. Sådana föreskrifter om domstolens förvaltning och verksamhet som inte behöver regleras i lag ska tas in i domstolens arbetsordning. Övriga betydande utvecklingsprojekt som var under beredning under verksamhetsåret var bl.a. arbetet med att utveckla hovrätts- och förvaltningsdomstolsnätverket, utvecklingsprojektet gällande användningen av videoförhandlingar samt flera projekt som hänförde sig till utträttandet av ärenden på elektronisk väg och dokumenthanteringssystemet inom domstolsväsendet.

UTLÅTANDEN

En betydande del av alla de 34 utlåtanden som gavs av justitieombudsmannens kansli under år 2011 hänförde sig till justitieförvaltningen. Sammanlagt gavs 10 sådana utlåtanden.

JO gav 7.9.2011 ett utlåtande (2438/5/11*) om förslaget till revidering av lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. JO förordade att tillämpningsområdet för lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång ska utvidgas till förvaltningsdomstolarna. Enligt JO borde lagen träda i kraft så snabbt som möjligt och inte först vid ingången av år 2013. Vidare uppmärksammade JO att de ersättningsbelopp som föreslagits för

dröjsmålen grundar sig på antalet år med vilka dröjsmålet uppskattas ha fördröjt behandlingen. Utgångspunkten är att gottgörelsens belopp är 1 500 euro för varje år som ärendet har fördröjts. Inom detta system beaktas enligt JO inte sådana ärenden som kräver en synnerligen snabb behandling, där den godtagbara behandlingstiden är högst några månader eller veckor, såsom vid besvär över psykiatrisk vård som ges oberoende av patientens vilja. I dessa fall blir ersättningsnivån alltför låg om ersättningsbeloppet beräknas som en bråkdel av 1 500 euro. JO gjorde en framställning till JM om att ministeriet ska pröva huruvida lagförslaget borde ändras så att dylika ärenden som kräver snabb behandling beaktas bättre.

Därutöver gav JO och BJO även följande utlåtanden:

- 26.1.2011 (238/5/11) till lagutskottet om regeringens proposition RP 318/2010 rd med förslag till lag om rättegångsbiträden med tillstånd och till vissa lagar som har samband med den,
- 11.4.2011 (549/5/11*) till JM om arbetsgruppsbetänkandet Rättegången i förvaltningsärenden. Processarbetsgruppens betänkande (OMML 4/2011),
- 28.4.2011 (820/5/11) till JM om arbetsgruppsbetänkandet Lagstiftning om säkerhetsutredningar (OMML 8/2011),
- 26.5.2011 (1101/5/11) till JM om ett betänkande angående bedömningen av behovet av kriminalisering av vissa grova brott (OMSO 12/2011),
- 20.6.2011 (1688/5/11) till JM om kommissionens betänkande Översyn av hovrätternas och förvaltningsdomstolarnas struktur (OMML 17/2011),
- 12.9.2011 (2970/5/11) till JM om betänkandet av den arbetsgrupp som berett lagstiftningen om förvaring och överlåtelse av straffregisteruppgifter mellan EU:s medlemsstater (OMML 31/2011),
- 19.10.2011 (3567/4/11) till JM om utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av 1 kap. 14 § och 7 kap. 24 § i lagen om rättegång i brottmål, samt
- 16.12.2011 (4208/5/11) till JM om förslagen av den arbetsgrupp som tillsatts för att uppdatera anvisningarna om hörandet av landskapet Åland vid beredningen av nationella lagstiftningsärenden (OMSO 49/2011).

En representant för JO:s kansli blev 21.2.2011 hörd i lagutskottet (4511/5/10) angående regeringens proposition RP 281/2010 rd med förslag till ändring av lagen om försäkringsdomstolen.

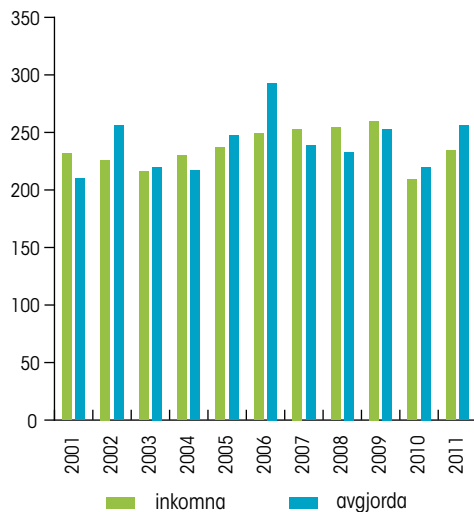
5.1.2 LAGLIGHETSKONTROLL

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.

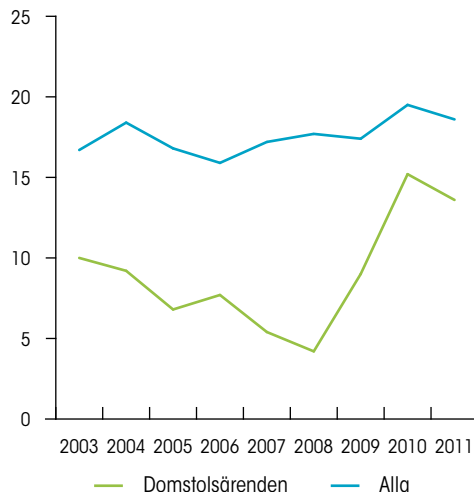
De som vänder sig till JO har ofta alltför höga förväntningar på JO:s möjligheter att hjälpa dem. I sin roll som laglighetsövervakare kan JO inte påverka ärenden som är under behandling vid en domstol och inte heller ändra domstolens avgöranden. JO har endast till uppgift att bedöma huruvida rättsskiparen har handlat inom ramen för sin lagenliga 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, exempelvis domares uppträdande, bemötandet av klienter samt den rådgivning och handledning som tillhandahålls klienterna. Iakttagandet av offentlighetslagstiftningen har också uppmärksamats i samband med laglighetskontrollen. Genom sina ställningstaganden strävar JO framför allt efter att främja en god domstolspraxis.

De klagomål som anförs hos JO gäller ofta domstolens bevisprövning, påstådd partiskhet vid förfarandet, förfarandet vid delgivning av handlingar, stämningsmännens förfarande, processledningen vid muntlig förhandling, brister i domskälen samt dröjsmål vid domstolsbehandlingen. T.ex. i fallet 1251/4/10 uppmärksammades en stämningsmans förfarande på grund av att denne uppmanat den person som skulle delges hand-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

lingarna hämta dem från ämbetsverket (JO har tagit ställning till motsvarande förfarande redan tidigare, se JO:s berättelse för år 2010, s. 156–157).

Under år 2011 avgjordes sammanlagt 330 ärenden som gällde domstolarna och justitieförvaltningen (293 år 2010). Under året inleddes sammanlagt 303 nya ärenden som hänförde sig till detta sakområde (276 året innan). Åtgärder vidtogs i 44 av de avgjorda ärendena (13,5 %).

Enligt statistiken för verksamhetsåret uppgick antalet avgöranden som gällde domstolarna sammanlagt till 259 (223 året innan). Av dessa ärenden gällde 222 de allmänna domstolarna (203 året innan) och 37 förvaltningsdomstolarna (20 året innan). Under verksamhetsåret inleddes 236 nya klagomålsärenden som gällde domstolarna (209 året innan). Både antalet klagomål som föranledde åtgärder, vilket motsvarade 13,5 % av alla domstolsärenden, och det årliga antalet åtgärdsavgöranden, som uppgick till 35, höll sig i likhet med året innan på en hög nivå. Genomsnittet för dessa har under 2000-talet uppgått till ca 8 % och 20.

I 50 av de avgjorda ärendena som gällde domstolarna, dvs. ca 19 %, inhämtades sådan utredning som avses i lagen om riksdagens justitieombudsman. Av dessa ärenden som genomgick en s.k. fullskalig undersökning föranledde 31 ärenden, dvs. 62 %, åtgärder från JO:s sida. I 120 ärenden (47 %) fanns det inte anledning att misstänka något felaktigt förfarande. I 18 av de undersökta ärendena (7 %) konstaterades inte något felaktigt förfarande. Dessutom lämnades 74 ärenden (29 %) utan prövning på grund av att ärendena var under behandling hos någon annan myndighet eller domstol, på grund av att de var alltför ospecifiserade eller på grund av att de var preskriberade.

Utöver de klagomål och andra ärenden som gällde domstolarna inleddes hos JO 67 övriga ärenden som hänförde sig till JM:s förvaltningsområde (67 året innan). Under verksamhetsåret avgjordes 71 sådana ärenden (71 året innan). Åtgärder vidtogs med anledning av 10 klagomål (9 året innan), dvs. i drygt 14 % av avgörandena.

En stor del av ärendena inom detta sakområde utgjordes av klagomål som riktade sig mot rättshjälpsbyråerna (23). En annan betydande kategori av ärenden utgjordes av de 10 utlåtanden som berörde JM:s förvaltningsområde. De avgöranden som hänförde sig till detta förvaltningsområde riktade sig också mot JM (9), konsumentklagonämnden (8) och dataombudsmannen (2).

Under verksamhetsåret uppmärksammades dröjsmål vid rättegångarna i flera åtgärdsavgöranden. JO uppmärksammade behandlingstiden bl.a. i ett skadeståndsärende, vars behandlingstid vid tingsrätten var nästan två år och nio månader (11/4/11). I ett annat fall hade det tagit ca 21 månader för förvaltningsdomstolen att fatta beslut om att ett ärende inte skulle tas till prövning. En så lång behandlingstid var inte godtagbar i ett ärende som i juridiskt avseende var enkelt. Detta beslut, där det var fråga om avsaknad av besvärsmått, hade dessutom i strid med lagen fattats vid en endomarsammansättning (15/4/10).

I en fastighetstvist kränkte domstolsbehandlingens längd (över sju år och tre månader) 21 § i grundlagen och artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Det allmänna hade således inte klarat av att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i detta ärende (1458/4/10*). I ett annat fall hade behandlingen av ett ärende som bl.a. gällde vårdnaden om ett tvåårigt barn pågått i över tretton månader vid tingsrätten. Med tanke på att det var fråga om ett så litet barn var dröjsmålet vid ärendets behandling av synnerligen stor betydelse. Särskild vikt ska fästas vid behandlingstiderna i ärenden som gäller vårdnaden om barn och umgängesrätt (1135/4/10).

I ett ärende hade klaganden hos högsta förvaltningsdomstolen (HFD) besvärat sig över förvaltningsdomstolens beslut genom vilket klagandens besvär över ett förordnande om psykiatrisk sjukhusvård oberoende av patientens vilja hade förkastats. Vid HFD hade behandlingen av besvären tagit nästan ett år och fyra månader. Sjukhusets chefsläkare hade inte inom utsatt tid gett det utlåtande HFD begärt, utan utlåtandet hade getts först efter ett år. Även om dröjsmålet vid ärendets behandling hos HFD i huvudsak berod-

de på sjukhusets förfarande, borde domstolen ha agerat aktivare då det framgick att utlåtandet dröjde trots att sjukhuset sänts en påminnelse om saken. Efter att utlåtandet inkommit tog det dessutom ytterligare över tre månader innan beslutet fattades. Av dessa orsaker ansåg JO att HFD hade försummat sin skyldighet att behandla ärendet som brådskande (1580/4/09). I fallet 1901/4/10* var det likaså fråga om en oskälighetsbehandlingstid i ett ärende som gällde frihetsberövande på mentala grunder (se s. 132).

I ett annat fall konstaterades det däremot att det inte hade förekommit något fel i fråga om behandlingstiderna trots att klagandens två ärenden med karaktären av förvaltningsklagan hade varit under behandling vid förvaltningsdomstolen i sju respektive tretton månader innan de hade lämnats utan prövning (1425/4/10).

Ett dröjsmål vid behandlingen aktualiserades också i ett fall som gällde behandlingen av en dokumentbegäran. Dokumentbegäran hade inte tillgodosetts inom ramen för de tidsfrister som föreskrivs i offentlighetslagen, eftersom hovrättens registratur hade felaktigt information om att de begärda handlingarna fortfarande var utlånade till JO:s kansli. Ärendet hade tagits upp på nytt först efter fem veckor (906/4/10).

En försummelse av att iaktta omsorgsfullt förfarande konstaterades bl.a. i det fall där motiveringen till tingsrättens mellandom innehöll ett felaktigt omnämnande av parternas förhållningssätt till att en mellandom meddelades (151/4/10). En motsvarande försummelse hade även förekommit i det fall där tingsrättens beslut med anledning av en ansökan om att förklara ärendet brådskande hade fördröjts med ca två månader på grund av att klagandens brev felaktigt hade tolkats som en sedvanlig begäran om skyndsam behandling (740/4/10). I ett annat fall hade den ansökan om hävning av säkringsåtgärder som tillställts tingsrätten inte avgjorts vid tingsrätten utan sänts till hovrätten tillsammans med de handlingar som hänförde sig till överklagandet av beslutet om förordnande av säkringsåtgärder (2751/4/10).

I ett fall hade tingsrättens lagman, som fungerat som ordförande vid behandlingen av ett brottmål, av misstag försummat att i ärendehanteringssystemet Sakari föra in uppgifter om att svarandens besvär hade inkommit till domstolen. Därför hade fängelset felaktigt informerats om att besvär inte hade anförts i ärendet (534/4/10). I ett annat fall hade verkställigheten av ett bötesstraff fördröjts med över två år på grund av tingsrättens felaktiga meddelande om domslutet (3647/4/09). Notarien vid en tingsrätt hade å sin sida i ett fall handlat oaktsamt vid fastställandet av dagsböternas belopp och inte i domen motiverat på vilken grund beloppet hade fastställts (2016/4/11*). Vidare konstaterades det i ett annat fall att tingsdomaren inte hade fattat något beslut i fråga om ett av de alternativa åtal som lagts fram för tingsrätten och att den dom som tingsdomaren utarbetat saknade domslut (3080/4/10).

Ett offentligt rättsbiträde hade inte i enlighet med det uppdrag som denne avtalat om med sin klient bett trafikskadenämnden om ett utlåtande inom den lagstadgade tidsfristen, utan tidsfristen hade löpt ut. En korrekt behandling av ärendet skulle ha krävt att det offentliga rättsbiträdet efter att ha upptäckt sitt fel utan dröjsmål skulle ha informerat sin klient om felet och dess konsekvenser (3332/4/10).

I ett fall var tingsrättens förfarande vid behandlingen av en dokumentbegäran otillfredsställande med tanke på offentlighetsprincipen, eftersom det förutsattes att den som framställt begäran skulle individualisera det ärende begäran gällde med hjälp av namnet på en part i ärendet eller ärendets diarienummer (556/4/10).

I ärendet 2295/4/10* var det fråga om anordnandet av muntlig förhandling i ett besvärssärende som gällde kontrollavgift inom kollektivtrafiken. JO konstaterade att klagandens rätt till en rättvis rättegång skulle ha tillgodosetts bättre om en muntlig förhandling hade ordnats för mottagande av relevant muntlig bevisning i ärendet.

JO lät utföra en förundersökning för utredning av de påståenden som framförts i ett klagomål om en domares förfarande under ett förberedelsesammanträde

(560/4/11). Efter att förundersökningen färdigställts utförde JO åtalsprövning i ärendet. JO ansåg emellertid att det inte fanns bevis för att tingsdomaren skulle ha handlat lagstridigt. Det hade inte heller i övrigt visats att det förekommit sådant felaktigt förfarande i ärendet som JO skulle ha haft skäl att befatta sig med i egenskap av laglighetsövervakare. Ärendet föranledde således inte några ytterligare åtgärder från JO:s sida.

En tingsdomares uppförande uppmärksammades i ett ärende där tingsdomaren vid förberedelsesammanträdet i ett tvistemål som behandlades vid en annan tingsrätt hade representerat ett bostadsaktiebolag i egenskap av bolagets styrelseordförande. Då domaren avlägsnade sig från sammanträdet hade domaren sagt till den advokat som företrädde svaranden att denne skulle se till att hålla sig borta från domarens sammanträden vid Esbo tingsrätt. Med tanke på kraven på domares uppträdande och föreskrifterna om domares opartiskhet var det inte korrekt att tingsdomaren agerade på detta sätt utanför tjänsteutövningen (1911/4/11*).

5.1.3 INSPEKTIONER

JO besökte under verksamhetsåret JM där han gjorde sig förtrogen med justitieförvaltningsavdelningen.

5.1.4 AVGÖRANDEN

JO:S BESLUT OM AVVISNINGEN AV FARMÖDRARNA

JO gav ett beslut med anledning av 19 klagomål där det riktades kritik mot HFD:s president och en polisöverdirektör för deras förfarande i ett ärende som gällde avvisning av två farmödrar.

JO ansåg att HFD:s presidents förfarande stred mot principerna om fördelningen av de statliga uppgifterna och om domstolarnas oberoende, som framgår av grundlagens 3 §. Förfarandet var olämpligt för HFD:s president och för en minoritetsmedlem av domstolens beslutssammansättning.

Vad gäller polisöverdirektörens samt Helsingfors och Östra Nylands polismyndigheters förfarande ansåg JO att det inte fanns skäl att misstänka att de överskridit sin prövningsrätt i ärendet.

I detta ärende var det fråga om två avvisningsbeslut som vunnit laga kraft. För EF:s vidkommande hade HFD avgjort ärendet så att presidenten själv hade deltagit i beslutet. Vid omröstningen blev han dock i minoritet (6-1-1). IA:s ärende hade behandlats vid Helsingfors förvaltningsdomstol, men HFD hade avslagit ansökan om besvärstillstånd. Presidenten hade inte deltagit i det beslutet. Presidenten hade emellertid sänt ett brev till de polismyndigheter som svarade för verkställigheten av avvisningsbesluten och till polisöverdirektören, där han bl.a. hänvisade till en eventuell lagändring och framförde att det "från domstolens synpunkt" inte fanns några grunder för att påskynda verkställigheten av besluten i dessa ärenden.

De centrala frågorna gällde i detta fall domstolens oberoende och fördelningen av statliga uppgifter, dvs. de principer som framgår av grundlagens 3 §. När det gäller domstolens oberoende är det mest centrala att en domstol och dess sammansättning i rättsskipningssammanhang ska vara oavhängig och fri från yttre påverkan. Den dömande makten ska vara oavhängig bl.a. i förhållande till den verkställande makten och den lagstiftande makten samt i förhållande till rättegångsparter och andra intressegrupper. I en rättsstat är det med tanke på den oberoende dömande makten och rätts säkerheten av stor betydelse att domstolarnas slutgiltiga beslut verkställs.

HFD:s presidents förfarande

JO bedömde HFD:s presidents förfarande bl.a. med avseende på hans befogenheter, möjligheter att påverka verkställigheten av beslut, domstolens interna och externa oberoende, domstolens och polisens gemensamma kommuniké, domarens yttrandefrihet och jämlikhetsprincipen. JO ansåg att HFD:s presidents förfarande kunde kritiserars i alla dessa avseenden.

Till befogenheterna för HFD:s president eller en domare i en beslutssammansättning hör inte att fatta beslut eller ge order eller anvisningar i frågor som gäller verkställigheten av lagakraftvunna beslut. HFD:s president hade handlat inofficiellt men dock inte som privatperson i ärendet. I sitt brev hade han tvärtom hänvisat till sin ställning som HFD:s president och ledamot i den sammansättning som avgjorde EF:s ärende.

Enligt JO:s uppfattning hade presidentens avsikt då han kontaktade polisen varit att påverka polisen i de två avvsningsärenden som skulle verkställas. JO kunde inte se något annat skäl till att presidenten hade kontaktat polisen.

Med tanke på en kollegial domstols interna oberoende är utomprocessuella ställningstaganden redan i sig problematiska när de framförs av en enskild domare som ingår i beslutssammansättningen. Med tanke på domstolens interna oberoende intar HFD:s president, när det gäller beslut i rättskipningsärenden, samma ställning som de övriga domarna i beslutssammansättningen.

Presidenten hade på ett konkret sätt ingripit i domstolens interna oberoende då han "från domstolens synpunkt" hade framfört åsikter om verkställigheten av besluten. Med tanke på oavhängighetsprincipen accentuerades det problematiska i förfarandet av att han i det ena ärendet varit i minoritet vid domstolens beslutsfattande samt av att han ingripit i saken i egenkap av president för HFD.

En domare i en kollegial sammansättning kan genom argumentation under handläggningen och slutförhandlingen för de övriga domarna motivera sin åsikt om hur ett ärende bör avgöras. Om detta inte lyckas kan doma-

ren reservera sig mot beslutet. Detta innebär att domaren inte moraliskt eller rättsligt är ansvarig för majoritetens beslut. En domare kan i samband med beslutsprövningen och vid behov i ett omröstningsyttrande framföra exempelvis sådana synpunkter som presidenten i sin förklaring framfört om vad domarreglerna avser med skälighet och strävan efter det allmännas bästa. Däremot kan domaren inte genom utomprocessuella åtgärder försöka påverka ett domstolsavgörandes rättsverkningar, t.ex. dess verkställighet.

På ett principiellt plan hade förfarandet inte blivit mindre problematiskt genom en sådan tolkning att den högsta politiska ledningen eventuellt i sinom tid skulle ha gett sitt stöd för presidentens omröstningsyttrande. En konstellation där de bakomliggande orsakerna till en domares förfarande utgörs av faktorer och motiv som inte hänför sig till domstolsväsendet, kan tvärtom anses göra förfarandet än mera problematiskt. Detta förfarande kan nämligen också försvaga den rådande bilden av den dömande maktens s.k. externa oberoende eller förtroendet för domstolarna över lag.

HFD och Polisstyrelsen hade i en gemensam kommuniké meddelat att polisen tills vidare inte skulle avvisa de utländska farmödrarna. JO konstaterade att det med beaktande av den primära fördelningen av de statliga uppgifterna kunde anses vara märkligt att en oberoende domstol som utövar dömande makt uppträder tillsammans med polisen, som ska sköta verkställigheten av domstolens beslut. Informationen kunde sägas ha gett en felaktig bild av ärendet eftersom HFD i egenkap av domstol inte har någonting att skaffa med frågor som gäller tidtabellen för verkställigheten av beslut. Det var enbart fråga om presidentens eget inofficiella handlande. Enligt JO:s åsikt förvärrade omständigheterna kring informationen ytterligare de negativa effekterna av presidentens förfarande med tanke på principen om domstolens oberoende. Kommunikén var ägnad att fördunkla den bild av domstolarnas oberoende och fördelningen av de statliga uppgifterna som förmedlades till allmänheten.

I detta ärende var det inte fråga om rätten att inom ramen för den normala yttrandefriheten kritisera en domstols avgörande eller om att delta i den rättspolitiska diskussionen. Det är av betydelse vilken roll den per-

son har som uttalar sig om ett domstolsavgörande och vilket inflytande rollen medför när det gäller att bedöma i vilken mån uttalandet kan anses innebära ett ingripande i domstolens oberoende. JO ansåg att det var uppenbart att de grunder som hänförde sig till yttrandefriheten inte kunde anses berättiga det faktum att presidenten i detta fall hade kontaktat polisen.

Det faktum att HFD:s president i denna egenskap ingripit i verkställigheten av två enskilda ärenden var dessutom problematiskt med tanke på ett jämlikt bemötande av människor och med tanke på rättssäkerheten. Det var fråga om en ärendegrupp där det finns eller kan finnas flera liknande beslut som är föremål för verkställighet och som kan påverkas av en eventuell lagändring. Utöver de faktiska verkningarna fanns det också skäl att beakta den bild som förfarandet förmedlade med tanke på jämlikheten.

Enligt JO:s uppfattning stod presidentens förfarande i strid med de principer om fördelningen av de statliga uppgifterna och om domstolarnas oberoende som framgår av grundlagens 3 §. Förfarandet var olämpligt för HFD:s president och för en minoritetsmedlem av beslutssammansättningen.

Vid bedömningen av det klandervärda i förfarandet beaktade JO å andra sidan även följande.

Presidenten hade uppgett att han oroade sig för att det föreföll som om det skulle få omänskliga konsekvenser om besluten i brådskande ordning verkställdes i påsktider. Han berättade att han av humanitära skäl ville få publicitet för denna konstellation som redan var allmänt känd. JO konstaterade emellertid att en person i egenskap av president för HFD inte bör låta sin subjektivt upplevda plikt känsla leda honom att vidta åtgärder som kan försvaga principen om domstolarnas oberoende och statsmaktens tredelning. De humanitära motiven kunde emellertid beaktas vid en subjektiv bedömning av förfarandets klandervärdhet.

Presidenten hade i sitt brev konstaterat att en eventuell lagändring inte innebar ett ingripande i HFD:s lagakraftvunna beslut. Ifall utlänningslagens villkor för uppehållstillstånd emellertid hade ändrats, skulle det också i de aktuella ärendena ha varit möjligt att lämna in nya ansökningar som skulle ha avgjorts utifrån

de ändrade förutsättningarna. JO konstaterade att den konstellation som presidenten redogjorde för i sitt brev i och för sig var korrekt. Med beaktande av att det från den högsta politiska ledningen i det skedet hade kommit uppgifter om att en utredning av möjligheterna att göra en sådan brådskande lagändring som nämns ovan hade inletts, var det i princip möjligt att det hade kunnat gå så som presidenten framfört.

Vid en efterhandsbedömning av ärendet kunde det vidare konstateras att besluten i båda avvisningsärendena senare hade överklagats hos Europadomstolen, som hade gett ett interimistiskt förordnande om att verkställigheten av avvisningsbesluten skulle avbrytas. De interimistiska förordnandena hade återkallats först efter att IA lämnat landet och EF avlidit. Åtminstone i teorin skulle också ett sådant händelseförlopp ha varit möjligt där överklagandena skulle ha lett till en dom där det konstaterades att sådana rättigheter som tryggas i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna hade kränkts. Sådana situationer är emellertid ytterst sällsynta i Europadomstolens beslutspraxis. Inte heller presidenten hade åberopat denna möjlighet, men hans motiv var att förhindra ett eventuellt omänskligt händelseförlopp.

Med beaktande av dessa synpunkter ansåg JO att HFD:s presidents förfarande i subjektivt avseende i viss mån kunde betraktas som förståeligt, men att förfarandet utifrån en rättslig och principiell bedömning dock inte kunde anses vara godtagbart.

Polisens förfarande

I fråga om polismyndigheternas förfarande konstaterade JO att verkställighetsmyndigheterna av flera skäl har prövningsrätt när det gäller åtgärderna och tidtabellerna vid verkställigheten av avvisningsbeslut. Vid en sådan helhetsbedömning är det möjligt att inom vissa gränser, vid sidan av andra faktorer, också beakta en sådan möjlighet som nämnts ovan, dvs. att lagstiftningen i brådskande ordning ändras. Detta alternativ är dock godtagbart endast på villkor att de myndigheter som svarar för verkställigheten noga ser till att ett enhetligt förfarande tillämpas i andra motsvarande fall som den eventuella lagändringen kan påverka.

Dessutom kan denna grund endast gälla under en begränsad tid. I annat fall, dvs. om en eventuell lagändring låter vänta på sig en längre tid, kan ett dröjsmål med att verkställa ett slutgiltigt domstolsbeslut innebära att domstolens oberoende inte respekteras.

JO ansåg att det emellertid inte fanns skäl att misstänka att polisöverdirektören eller Helsingfors eller Östra Nylands polismyndigheter hade överskridit sin prövningsrätt i ärendet.

Åtgärder

JO delgav HFD:s president sin kritik. I detta syfte sände han honom en kopia av sitt beslut.

Dessutom delgav JO polisöverdirektören samt polisinsrättningarna i Östra Nyland och Helsingfors de synpunkter han framfört angående polisens förfarande. JO underrättade också klagandena och Migrationsverket om sitt avgörande.

JO Jämskeläinens beslut 16.2.2011,
dnr 1933/2/10*, föredragande Pasi Pölönen

ETT FOTOGRAFERINGSFÖRBUD I HD:S VÄNTRUM VAR INTE BERÄTTIGAT

Rättsreportrarna rf bad JO undersöka det förbud mot fotografering i HD:s aula som utfärdats i samband med den muntliga behandlingen av ett ärende som gällde sexuellt utnyttjande mm. Enligt ett pressmeddelande angående ärendet hade ordföranden förbjudit fotografering i rättssalen och väntrummet. Klagandeföreningen ansåg att det fotograferingsförbud som utsträckts till väntrummet innebar en sådan utvidgning av 21 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar som begränsade yttrandefriheten och rätten att fotografera på offentliga platser.

I detta ärende var det enligt JO i grunden fråga om huruvida ordföranden för HD:s beslutssammansättning hade behörighet och en laglig grund för att utfärda ett fotograferingsförbud som sträckte sig utanför

rättssalen. Ordföranden hade motiverat sitt avgörande med den ovan nämnda bestämmelsen och åberopat målsägandens integritet samt skyddandet av oskuldspresumtionen för svarandens del. Enligt ordförandens uppfattning kunde fotografering i domstolens väntrum eventuellt hindra parterna från att förbereda sig för rättegången och effektivt driva sin sak, varutöver fotograferingen även kunde störa domstolens arbete.

HD:s president motiverade förfarandet med en direkt tillämpning av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i denna avvägningssituation där lagen inte gav något noggrant svar på den aktuella frågan. Presidenten hänvisade även till de statliga myndigheternas positiva handlingsplikt och ansåg att man från denna kunde härleda en rättslig grund också för fotograferingsförbudet i domstolens väntrum. Enligt presidentens uppfattning kunde fotograferingsförbudet motiveras direkt med stöd av bestämmelserna i grundlagen eller Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, även om förbudet inte grundade sig på något avgränsade lagbestämmelser. Dessutom hänvisade presidenten till att HD i huvudsak är ett ämbetsverk som inte är öppet för allmänheten och konstaterade att HD hade rätt att begränsa fotografering i de lokaler som omfattas av s.k. offentlig frid.

I ljuset av ordalydelsen i 21 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar och förarbetena till denna bestämmelse ansåg JO att möjligheten att utfärda ett fotograferingsförbud vid domstolen har begränsats till sessionssalen, dvs. till tiden och platsen för själva rättegången. Enligt JO var det inte i detta fall fråga om en lucka i lagen eller om en sådan situation där det skulle ha varit möjligt att utsträcka fotograferingsförbudet utanför sessionssalen genom en direkt tillämpning av normerna om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. JO ansåg inte heller att det förelåg någon annan grund med stöd av vilken fotografering kunde ha förbjudits i domstolens väntrum.

JO delgav det justitieråd som fungerat som ordförande för HD:s beslutssammansättning sin uppfattning. JO sände även en kopia av sitt beslut till HD:s president för kännedom.

Detta ärende gällde i principiellt avseende en viktig fråga. JO sände en kopia av sitt beslut till JM för kännedom och för bedömning av huruvida ärendet eventuellt ger anledning till lagstiftningsåtgärder. JO bad ministeriet senast 28.2.2012 meddela huruvida ministeriet anser att det finns skäl att vidta åtgärder i ärendet.

JO Jämskeläinens beslut 21.12.2011,
dnr 3149/4/10*, föredragande Pasi Pölönen

JM meddelade att lagen om offentlighet vid rättgång i allmänna domstolar endast gäller själva rättgången enligt definitionen i lagens 3 §. Såsom framgår av JO:s beslut är det enligt lagens 21 § endast möjligt att utfärda ett fotograferingsförbud i fråga om den muntliga förhandlingen, men inte utanför sessionssalen. JM ansåg att det inte är ändamålsenligt att lagstifta om andra fotograferingsförbud med anledning av detta beslut. Enligt JM leder saken följaktigen inte till lagstiftningsåtgärder.

BEHANDLINGSTIDEN FÖR DOMSTOLSKONTROLLEN AV ETT FRIHETSBERÖVANDE VAR OSKÄLIG

Vid Kuopio förvaltningsdomstol hade behandlingstiden för besvär över ett förordnande om psykiatrisk sjukhusvård oberoende av patientens vilja i ett fall överskridit tre månader. I detta fall var det fråga om den rätt till personlig frihet som tryggas i 7 § i grundlagen och i artikel 5 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna samt om de krav på effektiv domstolskontroll av frihetsberövanden som är förknippad med dessa bestämmelser.

JO konstaterade att det primära i de rättsskyddsarrangemang som hänför sig till frihetsberövanden är att beslutets laglighet ska kunna bedömas snabbt och tillräckligt grundligt vid en oberoende domstol, som också ska ha möjlighet att fatta beslut om att frihetsberövandet omedelbart ska upphöra. Frihetsberövandets laglighet bedöms med avseende på såväl materiella som processuella krav och utöver den nationella lagstiftningen beaktas också tillgodoseendet av de rättigheter som tryggas i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Av Europadomstolens rättspraxis kan man inte härleda några exakta tidsfrister för hur lång tid domstolskontrollen av sådana frihetsberövanden som sker på mentala grunder får ta. Europadomstolen har konstaterat att det var fråga om oskäligt långa behandlingstider bl.a. i de fall där behandlingstiden var 33 dagar, två månader och 17 dagar, två månader och 24 dagar, 24 dagar samt över fem veckor. I rättslitteraturen har det ansetts att en sådan process som innebär att domstolen fattar beslut om lagligheten av ett frihetsberövande först flera månader efter att besvären anförts inte torde kunna uppfylla de krav som konventionen ställer. Om domstolsbehandlingen av ett frihetsberövande tar över en månad krävs det att man lägger fram särskilda grunder som berättigar dröjsmålet.

I detta fall hade frihetsberövandet för klagandens del pågått i 103 dygn. Förvaltningsdomstolens beslut meddelades 1.4.2008, dvs. först efter att sjukhuset genom sitt beslut 16.3.2008 hade avslutat den vård som getts mot klagandens vilja. Av denna orsak återtog klaganden sina besvär vid den muntliga förhandlingen 19.3.2008. Klagandens besvär hann vara under behandling vid förvaltningsdomstolen i 98 dagar innan besvären återtog.

Enligt JO hade ärendets långa behandlingstid lett till att klaganden inte erbjudits något effektivt rättsskydd för kontroll av frihetsberövandets laglighet. Särskild uppmärksamhet fästes vid att det interimistiska beslutet om muntlig förhandling hade fattats först närapå två månader efter att sjukhusets utredning hade inkommit till förvaltningsdomstolen. Dessutom hade det bestämts att den muntliga förhandlingen skulle hållas ca en månad efter att det interimistiska beslutet fattades, dvs. 98 dagar efter att klagandens besvär inlett vid förvaltningsdomstolen.

JO ansåg att ärendets behandlingstid stod i strid med 26 § i mentalvårdslagen, 21 § i grundlagen och artikel 5.4 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och var oskäligt lång. Situationen förvärrades av att man inte hann ordna någon muntlig förhandling innan frihetsberövandet upphörde, trots att det skulle ha funnits tid till detta under de nästan tre månader som förflutit efter att besvären inkommit till förvaltningsdomstolen. I ärendet meddelades inte något materiellt domstolsbeslut eftersom klaganden

återtog sina besvär. Detta kan konstateras vara klagandens eget val, men det är ändå i principellt avseende synnerligen allvarligt att klaganden i realiteten inte hade tillgång till ett effektivt rättsmedel när det gällde frihetsberövandet.

Enligt JO hade klagandens rätt att utan dröjsmål få frihetsberövandet kontrollerat vid en domstol kränkts. De utrymmes- och resursproblem som åberopats i utredningarna utgjorde i och för sig en förståelig orsak till att ärendets behandling hade fördröjts. Förvaltningsdomstolen var vid den aktuella tidpunkten tvungen att arbeta i tillfälliga lokaler på tre olika ställen, efter att arbetarskyddsdistriktet påfört användningsförbud för förvaltningsdomstolens verksamhetslokaler på grund av problem med inomhusluften. Faktorer som hänför sig till organisationen eller resurserna kan emellertid i regel inte utgöra en grund för avvikelser från de krav på att ärendena ska behandlas utan dröjsmål som ställs i 7 § i grundlagen, där den personliga friheten tryggas, och i bestämmelsen i 21 §, som gäller rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål.

Åtgärder

JO ansåg således att klagandens rätt att utan dröjsmål få frihetsberövandet kontrollerat vid en domstol hade kränkts. JO ansåg att det var sannolikt att bedömningen skulle ha varit densamma om händelserna hade förts till Europadomstolen för bedömning med avseende på artikel 5 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. I sådana fall där det krav på att ett ärende ska behandlas utan dröjsmål som föreskrivs i artikel 5.4 har kränkts brukar Europadomstolen i regel döma ut en skäligen gottgörelse till den berörda personen för det lidande som rättskränkningen har orsakat.

JO konstaterade att det i Finland inte ännu finns någon nationell lagstiftning om gottgörelse för dröjsmål vid rättegången vid förvaltningsdomstolar. Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna jämte tilläggsprotokoll och Europadomstolens rättspraxis, som konkretiserar innehållet i dessa, skapar emellertid en rättslig grund för gottgörelse även i de nämnda situationerna. I sitt prejudikat HD 2011:38 har HD även konstaterat att det är möjligt att få ersättning

för det lidande som orsakas av att förundersökningen har pågått oskäligt länge, trots att vår lagstiftning inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om saken.

När det gäller domstolskontrollen av frihetsberövanden är det viktigaste kravet att en oberoende instans utan dröjsmål tar ställning till frihetsberövandets laglighet och vid behov avslutar frihetsberövandet. I detta fall visade sig rättsskyddssystemets primära preventiva funktion vara verkningslös på grund av den långsamma domstolsbehandlingen. Det faktum att klagandens frihetsberövande upphörde under den tid besvären var under behandling, ca tre månader efter att besvären anförts, och att klaganden kort därefter återtog sina besvär vid den muntliga förhandlingen vid förvaltningsdomstolen, betydde inte att klaganden inte skulle ha orsakats sådant lidande som myndigheterna skulle gottgöra på grund av att de handlat i strid med artikel 5 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Rättsskyddet ska i första hand tillgodoses på det nationella planet. Rättskränkningar ska framför allt förhindras på förhand. Inträffade rättskränkningar ska gottgöras i efterhand på ett sådant sätt och på en sådan nivå som är förenlig med Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Det allmänna har en skyldighet att säkerställa att de rättigheter som tryggats i grundlagen och bl.a. i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

JO gjorde en framställning till JM, som svarar för domstolsväsendets förvaltning, om att ministeriet skulle bedöma hur klaganden kunde gottgöras för det lidande som orsakats av att domstolskontrollen av klagandens frihetsberövande inte hade förverkligats. I detta syfte sände JO en kopia av sitt beslut till JM. JO bad JM kontakta klaganden och enligt prövning vidta övriga behövliga åtgärder i ärendet. JO bad JM senast 31.12.2011 meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits i ärendet.

JO delgav dessutom Kuopio förvaltningsdomstol sin uppfattning om dess lagstridiga förfarande.

JO Jämskeläinens beslut 11.8.2011,
dnr 1901/4/10*, föredragande Pasi Pölonen

JM meddelade att ministeriet försökt förfråga sig om huruvida klaganden hade några yrkanden i ärendet. Trots upprepade försök att kontakta klaganden hade man emellertid inte lyckats nå denne. JM uppgav att ministeriet kommer att informera om åtgärderna efter att man lyckats nå klaganden.

STÄMNINGANSÖKAN I ETT BROTTMÅL BLIR OFFENTLIG VID FÖRBEREDELSE- SAMMANTRÄDET

En rättsreporter hade per telefon 11.3.2011 bett tingsdomare A lämna ut stämningsansökan i ett brottmål efter att ett förberedelsesammanträde hållits i ärendet 8.3.2011. A vägrade emellertid lämna ut stämningsansökan. A ansåg att stämningsansökan inte var en offentlig handling eftersom det var fråga om ett förberedelsesammanträde av teknisk karaktär, där innehållet i åtalet inte hade behandlats. Reportern hänvisade under samtalet till beslutet dnr 1497/4/05 som BJO 5.5.2006 fattat i ett ärende som gällde en liknande fråga (se JO:s berättelse för år 2006, s. 94–95). A kände till beslutet, men ansåg ändå att stämningsansökan i det aktuella ärendet inte var en offentlig handling.

Det avgörande som reportern hänvisade till gällde den tidigare lagen om offentlighet vid rättegång. I detta avgörande hade BJO konstaterat att det var uppenbart att ett sådant muntligt förberedelsesammanträde som ordnas i brottmål innebar att den sekretessgrund som avses i 24 § 1 mom. 3 punkten i offentlighetslagen upphörde att gälla. När det gäller rättegångens offentlighet har det sedermera stiftats en ny lag om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Dess bestämmelser om förberedelsesammanträdets betydelse med tanke på offentligheten för stämningsansökan i ett brottmål har dock inte förändrat det tidigare rättsläget, som utgjorde grunden för den uppfattning som BJO framförde i det nämnda beslutet.

Tingsdomare A hänvisade i sin utredning till att ärendets behandling skulle ha uppskjutits med nästan ett år ifall inte sammanträdet hade ordnats. A hade strävat efter att ordna en rättvis rättegång, fri från externt inflytande. A konstaterade att det skulle ha blivit svårt

att bedöma vittnesutsagornas tillförlitlighet om vittnena via massmedierna t.ex. hade fått ta del av innehållet i åtalet eller utdrag ur förundersökningsmaterialet innan de hörts vid huvudförhandlingen. Tingsdomare A ansåg att rättegångens offentlighet enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kan begränsas i den mån domstolen bedömer att det är nödvändigt under sådana särskilda omständigheter där offentligheten skulle kränka rätten till en rättvis rättegång. Domaren är skyldig att tillämpa lagen på ett sådant sätt som främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Tingsdomaren åberopade också bestämmelsen i 106 § i grundlagen.

A bifogade även ett juridiskt sakkunnigutlåtande till sin utredning. I utlåtandet konstaterades det att både partsoffentligheten och den allmänna offentligheten hade tillgodosetts, liksom möjligheten att utöva tillsyn över rättsskipningen. I detta ärende var det fråga om en kortvarig begränsning av den s.k. massmediala offentligheten. Det var i synnerhet fråga om att trygga förutsättningarna för bevisningen. Enligt utlåtandet finns det skäl att förhålla sig restriktivare och försiktigare till den massmediala offentligheten än till den sedvanliga allmänna offentligheten. I utlåtandet konstaterades det att Europadomstolen i sin rättspraxis prioriterat tryggheten av en grundlig utredning av ärendet framför den allmänna offentligheten och i synnerhet den massmediala offentligheten i sådana situationer där en maximal offentlighet kunde äventyra utredningen. Enligt utlåtandet skulle tillgodosesendet av den massmediala offentligheten och den s.k. trial by newspaper-företeelsen kräva en reaktion från lagstiftarens sida, så att inte de domare som avgör enskilda ärenden blir tvungna att ta ansvaret för dessa centrala och betydelsefulla företeelser.

JO konstaterade att de bestämmelser som blev tillämpliga i detta fall, dvs. 3 § och 8 § 1 mom. 1 punkten i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar, är tydliga i fråga om sin ordalydelse. I lagen och i dess förarbeten har man entydigt intagit den ståndpunkten att också ett sådant förberedelsesammanträde av teknisk karaktär där brottmålet inte behandlas i materiellt avseende i princip innebär att stämningsansökan blir offentlig.

När det gäller behandlingen av brottmål innehåller lagen inte föreskrifter om andra sammanträden än förberedelsesammanträdet och huvudförhandlingen. Det sammanträde som ordnades i ärendet 8.3.2011 var enligt JO uppenbart ett ovan avsett förberedelsesammanträde av teknisk karaktär. Det faktum att domaren vid sammanträdet meddelar att det inte är fråga om ett förberedelsesammanträde kan inte ändra sammanträdet juridiska karaktär eller de rättsverkningar som hänför sig till det.

Enligt JO var det i detta ärende fråga om ett förfarande som stred mot en uttrycklig lagbestämmelse och mot vedertagen praxis. Det var fråga om ett medvetet förfarande, som hade motiverats med tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I utredningen ansågs det att det antingen var fråga om en sådan situation som avses i 106 § i grundlagen, som berör bestämmelser som uppenbart strider mot grundlagen, eller att förfarandet mer allmänt kunde motiveras med en sådan lagtolkning som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

JO ansåg emellertid inte att tillämpningen av de aktuella bestämmelserna i denna situation kunde ha lett till en sådan uppenbar konflikt med grundlagen som avses i 106 §. Frågan om huruvida lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar på ett juridiskt godtagbart sätt kunde tolkas på det sätt som A framfört kunde bedömas med avseende på en positiv tolkning både av de grundläggande fri- och rättigheter som garanteras i grundlagen och de rättigheter som tryggas i de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna.

När det gäller den nationella lagen konstaterade JO att domstolen flexibelt kan utfärda sekretessförordnanden i olika skeden av rättegången, också vid förberedelsesammanträdet. Bestämmelsen om sekretessförordnanden utvidgar dock inte sekretessgrunderna i materiellt avseende, utan förordnandet ska alltid vara berättigat med stöd av reglering på lagnivå. Den sekretessgrund som anges i 24 § 1 mom. 3 punkten i offentlighetslagen är begränsad med avseende på tiden. Sekretessen upphör i det skede då ärendet har tagits upp till behandling vid ett domstolssamman-

träde. Även enligt 8 § 1 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar blir en rättegångshandling i princip offentlig när ärendet har tagits upp vid en muntlig förhandling.

Enligt JO finns det inga lagbestämmelser som skulle göra det möjligt att med stöd av utredningsintresset sekretessbelägga rättegångsmaterial ännu i rättegångsskedet. Lagen innehåller inte heller några bestämmelser som skulle göra det möjligt att förklara skriftligt rättegångsmaterial sekretessbelagt i syfte att säkerställa förutsättningarna för framläggandet av bevis och bevisprövningen vid domstolen. När det gällde denna "lucka" i lagen hade tingsdomaren i sin utredning löst saken genom att direkt tillämpa de bestämmelser i 21 § i grundlagen och i artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna som tryggar rätten till en rättvis rättegång.

JO konstaterade till denna del att frågan om huruvida rättegångsmaterialet kunde ha "fördärvats" genom att stämningsansökan skulle ha blivit offentlig var mer eller mindre spekulativ. I detta fall hade det inte konkret specificerats på vilket sätt de uppgifter som framgick av stämningsansökan skulle ha lett till att den kommande rättegången skulle ha blivit orättvis. Enligt JO tillåter vårt statsförfatningssystem att domstolen under vissa omständigheter kan avvika från en lagbestämmelse på sådana grunder som hänför sig till tryggheten av grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. En sådan lösning måste dock grunda sig på konkreta och vägande skäl. Enbart den möjligheten att sådana omständigheter som kommer fram genom stämningsansökan på något sätt kunde inverka på vittnesutsagan hos ett nytt vittne som utses efter förundersökningen och på bedömningen av vittnesutsagan vid domstolen är inte ett tillräckligt argument för en underlåtelse att tillämpa lagens bestämmelser. En eventuell inverkan på bevisningen innebär inte att rättegången automatiskt blir orättvis. Det är fråga om en omständighet som kan kontrolleras och åtgärdas vid rättegången.

När det är fråga om att åsidosätta en lagbestämmelse genom direkt tillämpning av den grundlagsbestämmelse som garanterar rätten till en rättvis rättegång måste man komma ihåg att också offentligheten vid

rättegången och yttrandefriheten hör till de grundläggande fri- och rättigheter som samtidigt ska tryggas. I utredningen hade det korrekt konstaterats att förfarandet inte hade inskränkt partsoffentligheten. När det gällde den allmänna offentligheten och den därmed sammanhängande kontrollfunktionen hade man i utredningen skiljt åt den s.k. massmediala offentligheten och konstaterat att förfarandet endast hade inverkat på den massmediala offentligheten, samt att även denna inverkan var mycket kortvarig. Även detta stämde. För massmediernas del måste man emellertid komma ihåg att även ett kort dröjsmål vid informationsförmedlingen i praktiken kan omintetgöra nyhetsvärdet för en fråga.

Enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kan offentligheten vid rättegången begränsas i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt då offentligheten på grund av särskilda omständigheter skulle lösa till skada för rättsvisans intresse. Enligt JO:s uppfattning uppfylls emellertid inte nödvändighetskravet i detta fall.

Slutresultat och åtgärder

JO ansåg att tingsdomare A hade handlat i strid med 8 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Stämningsansökan hade blivit offentlig vid förberedelsesammanträdet 8.3.2011 och den borde 11.3.2011 ha lämnats ut till rättsreportern med anledning av dennes begäran, om det inte fanns andra lagliga orsaker att avslå begäran än de som åberopats i utredningen. JO delgav tingsdomare A sin uppfattning. Han sände även en kopia av sitt beslut till Helsingfors tingsrätt för kännedom.

JO konstaterade att det hör till lagstiftarens uppgifter att reglera offentligheten vid rättegången. I detta ärende hade det inte enligt JO:s uppfattning uppstått något behov av att precisera regleringen på grund av tydlighet i lagen. Han sände ändå sitt beslut också till JM för kännedom.

JO Jämskälärens beslut 22.11.2011,
dnr 1094/4/11*, föredragande Pasi Pölönen

DOMSTOLENS SÄKERHETSKONTROLL FÅR INTE ÄVENTYRA PRIVATLIVSSKYDDET

I ett klagomål som anfördes hos JO riktades kritik mot det sätt på vilket en säkerhetskontrollör hade agerat vid Helsingfors tingsrätt. Kontrollören hade upptäckt en läkemedelsförpackning i klagandens väska och ställt sådana frågor om saken som enligt klagandens uppfattning var integritetskränkande. Klaganden uppgav också att en annan person som anlänt till säkerhetskontrollen hade hört det samtal som gällde läkemedlet.

JO ansåg att en person som kommer till domstolen vid säkerhetskontrollen kan fråntas sådana läkemedel som det inte är tillåtet att inneha. I detta fall måste man emellertid säkerställa att sådan information som omfattas av privatlivsskyddet inte yppas för utomstående. JO ansåg att den utvidgande tolkning som tingsrätten omfattat i fråga om förbudet läkemedelsinnehav inte var korrekt. I ärendet uppmärksammades också andra frågor som gällde regleringen av säkerhetskontrollerna och det sätt på vilket de genomfördes.

Läkemedel som farliga eller förbjudna ämnen

Enligt lagen har domstolens säkerhetskontrollör rätt att kontrollera en person som önskar tillträde till domstolen och personer som befinner sig där samt saker som de medför. På detta sätt strävar man efter att utreda att en person inte för med sig farliga föremål eller ämnen. En säkerhetskontrollör har rätt att frånta en person ett föremål eller ämne som är farligt eller vars innehav annars är förbjudet.

JO konstaterade att lagen inte ger något detaljerat svar på frågan om vilka ämnen som är farliga eller förbjudna, utan att innebörden av dessa begrepp ger rum för tolkning. Läkemedelspreparat nämns inte som farliga eller förbjudna ämnen i lagen om säkerhetskontroller vid domstolar. Flera slags läkemedel kan vara farliga om de tas i alltför stora doser. Av detta följer dock inte nödvändigtvis att ämnet kan "äventyra säkerheten eller ordningen".

Lagen om säkerhetskontroller vid domstolar innehåller en mycket vidsträckt hänvisning till alla slags förbjudna ämnen. På basis av lagens ordalydelse ansåg JO inte att det strider mot lagen att frånta en person läkemedel vid en säkerhetskontroll, ifall det verkligen är fråga om ett ämne vars innehav är förbjudet.

Fel i tingsrättens anvisningar

Tingsrättens linje att betrakta alla läkemedel som i huvudsak påverkar det centrala nervsystemet som förbjudna eller farliga ämnen var dock enligt JO en alltför ovillkorlig och generaliserande linje. Sådana läkemedel är inte nödvändigtvis narkotiska preparat och det är inte förbjudet att inneha läkemedlen trots att de skulle ha skaffats utan recept. Den anvisning som publicerats på tingsrättens webbplats hänvisade till en föråldrad läkemedelskatalog. Dessutom gällde endast en del av katalogen sådana läkemedel som innehåller narkotika.

Tingsrättens anvisningar var också inexakta samt innehöll sakfel. I anvisningarna konstaterades det t.ex. att det enligt lag skulle vara förbjudet att inneha ovan avsedda läkemedel utan ett giltigt recept. Detta stämmer inte när det gäller sådana läkemedel som inte är narkotiska preparat.

En säkerhetskontroll får inte äventyra rättegångens offentlighet eller privatlivsskyddet

Med stöd av lagen om säkerhetskontroller vid domstolar är det inte möjligt att be en person lämna sina personuppgifter. En persons identitet kan emellertid röjas genom en förfrågning som gäller ett läkemedelsrecept. Utgångspunkten är att man anonymt ska kunna följa en offentlig rättegång. Om personuppgifter yppas vid säkerhetskontrollen är det enligt JO viktigt att dessa uppgifter inte lämnas ut eller förmedlas till någon annan. Under denna förutsättning kan man vid säkerhetskontrollen erhålla uppgifter om en persons identitet utan att det skulle vara förbjudet med stöd av principen om rättegångens offentlighet.

Vid säkerhetskontrollerna ska man även fästa vikt vid det utrymme där kontrollerna genomförs och säkerställa att sådan information som omfattas av privatlivsskyddet inte yppas för utomstående. Domstolens utrymmesarrangemang eller bristen på lämpliga utrymmen utgör inte en tillräcklig grund för att en säkerhetskontroll utförs på ett sådant sätt som kränker det grundlagsenliga privatlivsskyddet.

En väktare ska uppge hela sitt namn

JO ansåg dessutom att säkerhetskontrollören hade handlat felaktigt eftersom denne hade vägrat uppge hela sitt namn för klaganden, på grund av att klaganden inte hade bett kontrollören visa upp sitt väktarkort. Ett sådant krav kan emellertid inte uppställas, utan det räcker att man frågar efter namnet.

Åtgärder

JO delgav Helsingfors tingsrätt och den person som utfört säkerhetskontrollen sin uppfattning. JO sände också en kopia av sitt beslut till JM för kännedom och för bedömning av behovet av eventuella åtgärder som hör till dess verksamhetsområde. JO bad JM sända beslutet till alla domstolar för kännedom samt senast 31.12.2011 meddela JO vilka åtgärder ärendet eventuellt föranlett.

JO Jääskeläinens beslut 11.5.2011,
dnr 4250/4/09*, föredragande Pasi Pölönen

JM meddelade att ministeriet sänt JO:s beslut till domstolarna för kännedom och bett dem tillställa ministeriet uppgifter bl.a. om praxisen och anvisningarna för säkerhetskontroller samt om situationer som upplevts vara problematiska. JM har gett domstolarna rekommendationer om hanteringen av läkemedel vid säkerhetskontrollerna. Helsingfors tingsrätt meddelade bl.a. att tingsrätten reviderat anvisningarna på sin webbplats genom att slopa hänvisningen till sådana läkemedel som påverkar det centrala nervsystemet. Tingsrätten har även ändrat sin praxis när det gäller tagande av läkemedel i förvar, så att förvarstagandena mins-

kat betydligt. Vidare har väktarna fått anvisningar bl.a. om beaktandet av privatlivsskyddet och en ny genomlysningsapparat har beställts till tingsrätten. Väckarna har också uppmärksamats på att de ska visa upp sitt väktarkort då någon frågar efter deras namn.

VITNESSKYDDSÅTGÄRDER BÖR TRYGGAS

Trots överenskomna vittnesskyddsåtgärder hade svarendena i ett brottmål lyckats se ansiktet på klaganden och dennes make, som uppträtt som vittnen vid rättegången. JO konstaterade att vittnena på förhand ska ges noggrann information om hur de ska gå till väga ifall de vid sin ankomst till domstolen i förväg förväntas informera väktarna om de överenskomna vittnesskyddsåtgärderna. Man ska på ett lämpligt sätt försäkra sig om att vittnena förstått detta. JO delgav tingsrättens lagman sin uppfattning för kännedom och för prövning av huruvida det finns skäl att precisera de förfaranden som iakttas vid tingsrätten eller ifall det finns skäl att ge sådana vittnen som är i behov av skyddsåtgärder skriftliga anvisningar om förfarandet.

JO Jämskeläinens beslut 7.9.2011,
dnr 2228/4/10*, föredragande Terhi Arjola-Sarja

ETT BESLUT OM FÖRKASTANDE AV BEVIS SKA NEDTECKNAS

I ett fall kunde det inte med säkerhet utredas huruvida klaganden hade lagt fram en viss handling som ett skriftligt bevis vid tingsrätten. Tingsdomaren ansåg att det var möjligt att detta skett. Ett avgörande som gäller begränsning av bevisningen är enligt JO ett sådant beslut av tingsrätten som ska tas in i tingsrättens protokoll. Det är fråga om ett beslut som fattats under ättegången och som i regel får överklagas i samband med huvudsaken. Enligt JO:s uppfattning är det klart att ett sådant beslut ska fattas skriftligen. JO delgav tingsdomaren sin uppfattning.

JO Jämskeläinens beslut 28.9.2011,
dnr 3971/4/10, föredragande Terhi Arjola-Sarja

5.2 ÅKLAGARVÄSENDET

Åklagarärendena hörde under året till BJO *Jussi Pajujoja*. Huvudföredragande var referendarierådet *Eero Kallio*.

5.2.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Åklagarväsendet består av Riksåklagarämbetet (RÅÄ) och av åklagarämbeten. Antalet åklagarämbeten och servicebyråer minskar. Vid ingången av år 2011 återstod 13 åklagarämbeten, då åklagarämbeten i Päijänne-Tavastland och Sydöstra Finland slogs samman och bildade åklagarämbetet i Salpausselkä samt åklagarämbeten i Satakunta och Egentliga Finland slogs samman och bildade åklagarämbetet i Västra Finland.

I början av 2011 fanns det 29 servicebyråer vid åklagarämbeten. Byråer har fortsättningsvis lagts ner och i början av 2012 var de 25 till antalet. Avsikten är att lägga ner ytterligare fem lokalbyråer under 2012.

I början av 2010 koncentrerades beslutsfattandet gällande förundersökning av misstänkta polisbrott till RÅÄ, vilket innebär att alla sådana brottsanmälningar i den första fasen överförs till RÅÄ för bedömning. Vid RÅÄ har inrättats två häradsåklagartjänster för uppgifter som undersökningsledare för polisbrott.

År 2011 inkom det 87 000 ärenden till åklagarämbeten medan 85 000 ärenden avgjordes. Antalet inkomna ärenden ökade med ca 3 000 jämfört med året innan och den genomsnittliga tiden för åtalsprövning låg fortfarande under två månader. Mer än hälften av ärendena tog klart mer än två månader att avgöra. I slutet av 2011 fanns det vid åklagarämbeten 150 ärenden som hade varit anhängiga hos åklagaren i mer än ett år. Antalet hade minskat med 50 under årets lopp.

År 2011 resulterade 75 % av åklagarnas avgöranden i åtal (ca 59 000 ärenden). Tingsrätterna förkastade 5,6 % av åtalerna. I 10 000 fall ledde förundersökning

garna till beslut om att inte väcka åtal. I ytterligare 9 000 fall avslutades förundersökningen redan tidigare genom åklagarbeslut.

5.2.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Merparten av klagomålen mot åklagare gällde under verksamhetsåret åtalsprövning, i synnerhet resultatet av åtalsprövningen. Den nästa största gruppen av klagomål gällde beslut om begränsning av förundersökningen. I klagomålen kritiserades åklagare också för att de väckt åtal. Ett antal klagomål gällde åklagares förfarande, uppträdande, inställning till begäran om tilläggundersökningar och dröjsmål med avgöranden.

JO och riksåklagaren undviker att vidta överlappande övervakningsåtgärder och att undersöka samma ärenden. År 2011 fortsattes praxis att klagomål överförs till riksåklagaren om de är av typen överklaganden och gäller åtalsprövning i ärenden där en enskild person är misstänkt. Riksåklagaren kan i sådana fall göra en ny åtalsprövning, vilket JO inte har behörighet att göra. Till riksåklagaren överfördes under verksamhetsåret 13 klagomål. Föregående år överfördes nio. En del av de överförda klagomålen handlade om att klaganden ville att åklagaren skulle ompröva beslut om begränsning av förundersökning.

Under år 2011 var arbetsbrotten fortfarande ett av JO:s kärnområden, då den korta preskriptionstiden på två år för åtalsrätten samt behovet av samarbete mellan olika myndigheter förefaller att skapa problem. Fokus lades likaså på ekonomiska brott och företeelser som i vidare bemärkelse har anknytning till grå ekonomi. Frågor om arbetsbrott och samarbete mellan myndigheter behandlas också i avsnittet om arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa, s. 291.

År 2011 inkom 84 klagomål som gällde åklagare (föregående år 80). Under året avgjordes 88 klagomål (föregående år 89). Dessutom undersöktes ett ärende på eget initiativ och avgjordes ett ärende som året innan varit föremål för utredning på eget initiativ. Siffrorna uppvisar årliga växlingar. Trenden under de

senaste åren har emellertid varit uppåtgående. Det finns skäl att beakta att klagomål där också åklagare kritiseras i vissa fall registreras som polis- och domstolsärenden. Statistiken är därför närmast riktgivande.

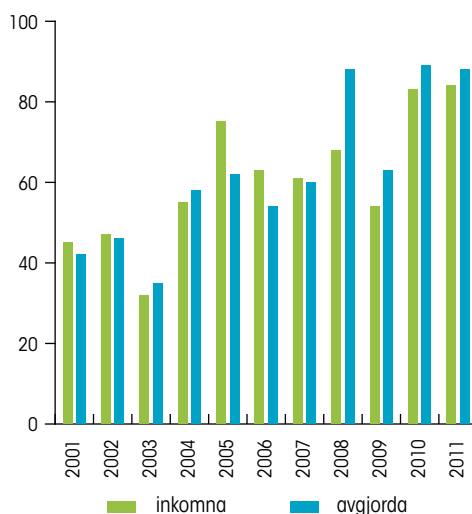
Tio fall ledde till åtgärder, vilket innebär att åtgärdsprocenten var 11,2. Åtgärdsprocenten i fråga om åklagarväsendet ligger under kansliets genomsnitt men varierar starkt från år till år. Variationerna beror delvis på tillfälligheter, eftersom det totala antalet åklagarärenden är lågt.

5.2.3 INSPEKTIONER

BJO Pajuoja inspekterade åklagarämbetet i Östra Finland i S:t Michel och åklagarämbetet i Västra Finland i Åbo. Enheten vid Helsingfors åklagarämbete för utredning av ekonomisk brottslighet inspekterades på våren av föredragande vid kansliet. På hösten gjorde BJO ett traditionellt inspektionsbesök hos RÅÄ. Inspektionerna fokuserade i samtliga fall på utredning av arbetsbrott och ekonomiska brott. Särskilt avseende fästes vid hur snabbt ärendena behandlades, förundersökningssamarbetet, utredningen av polisbrott samt språkliga rättigheter.

Rekryteringen har under de senaste åren varit ett stort problem för åklagarämbetet i Östra Finland. Ämbetet har haft svårigheter med att få behöriga vikarier i synnerhet till S:t Michel. Motsvarande problem har funnits också på andra orter, Kuopio undantaget. Antalet sökande också till ordinarie tjänster i S:t Michel har varit förvånansvärt lågt. De två häradsåklagartjänster som senast utflystes lockade endast tre sökande.

Åklagarämbetet i Satakunta som var stationerat i Björneborg och åklagarämbetet i Egentliga Finland som är placerat i Åbo sammanslogs i början av 2011 till åklagarämbetet i Västra Finland med huvudort i Åbo. Ämbetet har servicebyråer i Björneborg, Reso, Raumo och Salo.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

Åklagarämbetet i Västra Finland har gjort en kvalitativ uppföljning av förundersökningsverksamheten. Från åklagarens synpunkt är 60 % av förundersökningsprotokollen felfria, 25 % uppvisar smärre brister medan 15 % har allvarliga brister. De största problemen med förundersökningarna beror på att undersökningsledarna inte i någon större utsträckning hinner befatta sig med mål i det dagliga utredningsarbetet eller gå igenom förundersökningsprotokoll. Det förefaller svårt att redan i förundersökningskedet uppfatta de bevissteman som kommer att bli relevanta under den påföljande rättegången. Det har också visat sig vara svårt att i alla sammanhang definiera kretsen av målsägande.

ARBETSBROTTSÄRENDEN

I samband med inspektionerna av åklagarämbetena ordnades diskussioner om arbetsbrott. I diskussionerna deltog företrädare för åklagarämbetet, polisväsendet och regionalförvaltningsverkets ansvarsområde för arbetarskyddet. Samarbetsfrågor och särskilda problem stod på agendan. Myndighetssamarbetet vid behandlingen av arbetsbrott diskuterades också vid inspektionen av ansvarsområdet för arbetarskyddet vid Regionalförvaltningsverket i Norra Finland. Detta redovisas närmare i avsnittet arbetskraften och utkomstskyddet s. 291.

Under den diskussion om arbetsbrott som ordnades i samband med inspektionen av åklagarämbetet i Östra Finland konstaterades att förundersökningsfasen vid arbetsbrott är mycket arbetsdryg. Den genomsnittliga förundersökningstiden hos polisinrättningen i Södra Savolax är ca 70 dagar medan arbetsbrotten kräver i genomsnitt 250 dagar. Ett av problemen är att dessa brott är rätt få till antalet och erfarenheterna av sådant utredningsarbete är därför begränsat. Polisinrättningen saknar utredare som är specialiserade på arbetsbrott. Från början av 2011 har polisinrättningens ekobrottsutredning tagit hand om de arbetsbrott som haft kopplingar till ekonomisk brottslighet, t.ex. diskriminering med inslag av ocker. Utredningen av allvarliga arbetsbrott inleddes med förhandlingar mellan polis, åklagare och arbetarskyddsmyndigheten.

Den långa förundersökningstiden har lett till att juristen inom regionförvaltningsverkets ansvarsområde för arbetarskydd har väldigt kort tid till sitt förfogande för att leverera det yttrande som behövs för åtalsprövningen. Under förundersökningen fungerar den muntliga kontakten mellan myndigheterna. Ärendena blir ofta föremål för åtalsprövning då de redan hunnit ligga till sig och åtalsprövningen måste därför göras i snabb takt. Det händer också att polis och åklagare snävar in förundersökningen på ett sätt som inte motsvarar arbetarskyddsmyndighetens syn på saken.

I Östra Finland finns fall där de flesta som har del i saken är utlänningar. Efter att den aktuella händelsen har inträffat har de ofta lämnat landet. De flesta i denna personkategori är ryska medborgare.

Under arbetarskyddsdiskussionen vid Västra Finlands åklagarämbete framgick det att de arbetsbrott som sköts av polisinrättningen i Egentliga Finland utreds på tre olika avdelningar. Tidigare utredde våldsbrottsutredarna också alla arbetsbrott, men den principen har nu frångåtts. Åklagarämbetet bad för några år sedan polisinrättningen utse en kontaktperson för arbetsbrott. Både åklagarämbetet och regionförvaltningsverket ansåg att det vore önskvärt att ha polismän som specialiserat sig på arbetsbrott. RÅA ordnar arbetsbrottskurser som är öppna också för polismän.

Regionförvaltningsverket blir klart med sin granskningsberättelse inom 1–2 månader från anmälan. När det rör sig om olycksfall i arbetet får verket i allmänhet en anmälan från polisen. Verket har inget samordnat förfarande för diskrimineringsfall eller för fall som gäller trakasserier eller osakligt bemötande. I sådana situationer är det ofta svårt att få reda på konkreta omständigheter till grund för att inleda en förundersökning.

Under bägge diskussionerna konstaterades att det är viktigt att åklagaren deltar i utredningen i ett tidigt skede eftersom preskriptionstiderna är korta och det ofta brådskar med åtalsprövningen.

I Björneborg underrättar polisen alltid åklagaren på det sätt som föreskrivs i 15 § i förundersökningslagen, medan detta ibland blir ogjort i Åbo. Enligt arbetarskyd-

det borde polisen alltid underrätta om arbetsbrott som börjar utredas. Bara i okomplicerade ärenden kan underrättelsen lämnas ogjord.

RÅÄ uppgav att polisen förmedlat det intrycket att utredningen av arbetsbrott inte är särskilt inspirerande från deras synpunkt men att brott mot utlänningar oftast upplevs som intressantare än arbetsbrott i gemen. Orsaken till detta är den eventuella kopplingen till människohandel. Den snabba preskriptionen av åtalsrätten och uppfattningen att domstolarna bestämmer lindriga straff för arbetsbrott komplicerar ytterligare utredningen av dem.

Åklagarväsendet ordnar varannat år kurser om arbetsbrottsärenden som är avsedda för alla åklagare. Dessutom ordnas det regional utbildning om arbetarskyddsbrott. Åklagarväsendet har fem nyckelåklagare för arbetsbrott men deras kapacitet räcker bara till för åtalsprövning av brott i den egna enheten. Å andra sidan finns det oftast i andra enheter åklagare med något slags erfarenhet av arbetsbrott.

EKONOMISK BROTTSLIGHET OCH GRÅ EKONOMI

Den andra frågan som var föremål för diskussion gällde ekonomisk brottslighet och grå ekonomi. Eftersom samarbetet mellan i synnerhet åklagare och polis är av största betydelse i dessa ärenden, behandlas i detta avsnitt också iakttagelser som gjorts under inspektioner hos polisen.

Vid inspektionen hos åklagarna för ekonomisk brottslighet vid åklagarämbetet i Helsingfors konstaterades det att ett flertal krävande ekobrott har överförts till dem från andra delar av landet och från RÅÄ. Hösten 2011 hölls i Helsingfors ovanligt många omfattande huvudförhandlingar som pågick i flera månader. Problemet var att arbetssituationen vid ämbetsverket inte tillät åklagarna att arbeta i par i alla de fall där det hade varit motiverat.

Samarbetet mellan åklagare och polis är av största betydelse. I desto större utsträckning åklagaren kan delta i förundersökningen och påverka förloppet, desto lättare blir själva åtalsprövningen.

Varje ekobrottsåklagare i Helsingfors har i genomsnitt tio sådana ärenden på gång där en förundersökning pågår. Variationerna i förundersökningarnas längd är så betydande att det ofta är svårt att planera ett förundersökningssamarbete och göra upp tidsplaner. I praktiken kan åklagarna inte bestämma hur aktiv utredningen i ett visst fall ska vara vid en viss tidpunkt, utan polisen tar hand om prioriteringen utifrån sina egna intressen.

Förundersökningssamarbetet med enheten för ekonomiska och egendomsbrott vid Helsingfors polisinspektion fungerar bra i stora mål. I mindre mål upplever dock polisen tydligen inte åklagarnas deltagande som särskilt viktigt. Förundersökningssamarbetet med centralkriminalpolisen har blivit bättre.

Helsingfors tingsrätt har ingen avdelning som specialiserat sig på ekonomiska brott utan de fördelas jämt mellan avdelningarna. Vissa domare behandlar ändå ekonomiska brott oftare än andra. Med tanke på överklaganden är de knapphändiga domsmotiveringarna ett problem. Av motiveringen framgår exempelvis inte hur tingsrätten har bedömt bevisningen som en helhet. Av detta följer att hovrätten saknar förutsättningar att begränsa huvudförhandlingen i besvärinstansen. Åklagarna framhöll att Helsingfors hovrätt inte heller annars i tillräcklig utsträckning begränsar huvudförhandlingarna.

I vissa fall har det varit svårt att tillsammans med hovrätten bestämma tidpunkterna för sammanträdena på ett sätt som också skulle passa åklagaren. Hovrätten underhandlar i allmänhet inte med åklagarna om tidpunkterna utan bestämmer dem i huvudsak utifrån sina egna premisser och ofta med kort varsel. Om den aktuella åklagaren samtidigt är uppbunden t.ex. i tingsrätten, blir man tvungen att byta åklagare. Detta leder till dubbelarbete eftersom den nya åklagaren måste sätta sig in i ärendet från början.

Åklagarna anser att det informationsbehandlingsprogram som RÅÄ använder för att följa ärenden är otillförlitligt, svåränvänt och gammalmodigt. Helsingfors åklagarämbete har tagit fram ett eget program för ändamålet.

RÅÄ har särskilt uppmärksammat handledningen av ekobrottsåklagarna. För tillfället utarbetar RÅÄ en utvecklingsplan för utredningen av ekonomiska brott. I planen ingår också ett ställningstagande till frågan om det över huvud taget är möjligt att snabba upp behandlingen av ekobrottsärenden inom ramen för den gällande lagstiftningen.

Antalet ekobrottsåklagare har ökat under de senaste åren. Det finns 36 heltids ekobrottsåklagare och av dem arbetar 11 vid regionala åklagarämbeten. Men åklagarresurserna är ojämnt fördelade och exempelvis Östra Finland och Lappland saknar helt egna, för ändamålet utnämnda ekobrottsåklagare.

RÅÄ har två statsåklagare för ekobrott. De ansvarar för den allmänna utvecklingen av ekobrottsåklagarnas verksamhet. De besöker samtliga lokala ekobrottsåklagares verksamhetsställen för att klarlägga nuläget. Arbetsmetoderna utvecklas med tonvikt på ett intensivare förundersökningssamarbete och aktivare deltagande i förundersökningsmyndigheternas samarbetsorgan. Straffprocessen ska påskyndas genom ökat samarbete med domstolar och advokater i rättegångens inledningsfas och när processuella frågor avgörs.

Vid inspektionen av Polisstyrelsen konstaterades det att utredningen av ekobrott sker utifrån ett nätverkstänkande. Polisen har inrättat fyra regionala ekobrottsnätverk som alla en egen kontaktperson. Genom nätverket är det möjligt att jämföra ut antalet ärenden mellan enheterna och vid behov skapa olika typer av utredarteam. Samtidigt säkerställs det att expertis förmedlas över ämbetsverksgränserna.

Vid inspektionstidpunkten fanns det i hela landet ca 2 000 oavslutade brottmål som kunde kategoriseras som ekobrott. Av dem var 21 % mer än två år gamla.

Det s.k. inledande dröjsmålet, dvs. den tid som åtgår från polisanmälan till att förundersökningen inleds, är ett problem när det gäller ekobrott. Enligt uppgift rör

det sig om fem månader. Eftersom den genomsnittliga tiden för utredning av ekobrott ligger på tio månader, blir den totala utredningstiden ett år och tre månader.

Polisstyrelsen önskar att åklagarna ska delta aktivare i förundersökningen. Om en åklagare har erbjudits möjlighet att delta i förundersökningen men inte utnyttjat erbjudandet finns det inga grunder för att i efterskott kritisera förundersökningen.

Hos Polisstyrelsen diskuterades också vilken roll enheten för bekämpning av ekonomisk brottslighet (TARTU) har eftersom den förefaller oklar. TARTU kommer att i administrativt hänseende överföras från Helsingfors polisinspektion till Centralkriminalpolisen, vilket i bästa fall klargör läget.

Vid inspektionen av TARTU konstaterades att enhetens syfte är att ta fram opartisk information om utredning av ekonomisk brottslighet. Till åtskillnad från sin föregångare, dvs. enheten för förbehandling av brott, gör TARTU endast i undantagsfall upp undersökningsplaner.

I hela landet arbetar inalles 500 personer med utredning av ekonomiska brott och av dem 350 med direkta utredningsuppgifter. Under en tid när anslagen är hårt nedbantade uppkommer frågan om de pengar som allokaterats för bekämpning av ekonomisk brottslighet verkligen används för sitt ändamål. Bara 14 polisinspektioner har egna enheter för utredning av ekobrott och det förefaller som om polisinspektionernas övriga behov ofta går före satsningar på ekobrottsutredning. Enligt TARTU:s uppfattning är det anmärkningsvärt att tjänster för ekobrottsutredare lämnas vakanta trots att arbetspressen är stor.

Vid inspektionen konstaterades att det arbetar ca 60 personer vid Helsingfors polisinspektions enhet för ekonomiska och egendomsbrott. Enheten samarbetar på regelbunden basis med bl.a. åklagarna, skattemyndigheterna, Finansinspektionen och utskökningsmyndigheterna.

Det görs satsningar på utredning i realtid, varmed avses förundersökning av brott som pågår eller nyss inträffat. Realtidsutredningarna baserar sig huvudsakligen på polisanmälningar som registrerats på eget initiativ.

I utredningen används ibland teletvångsmedel, teknisk avlyssning och observation men betydelsen av dessa metoder för utredningen av brott håller på att avta. De misstänkta utgår numera från att alla deras telefonsamtal avlyssnas.

Utredning av misstänkta brott i samband med konkursförfaranden ansågs vara en synnerligen tidskrävande del av arbetet. Detta beror på att polisen underrättas om ärendena medan dessa ännu är ostrukturerade. Boförvaltarens begäran om undersökning har inte alltid individualiserats, men åtföljs av mappvis med material.

Åklagarsamarbetet fungerar i allmänhet bra. Åklagarna blir i regel underrättade om nya ärenden. I stora mål gör man i ett så tidigt skede som möjligt upp en undersökningsplan och förhandlar om den med åklagaren.

Det händer att åklagaren inte före ett möte med polisen i ett visst fall har satt sig in i ärendet som är föremål för undersökning, vilket orsakar frustration. För inte så länge sedan meddelade två ekobrottsåklagare att de var fullt sysselsatta med anhängiga tingsrättsbehandlingar i synnerligen omfattande brottmål och inte kunde ta sig an nya mål. Enligt polisens uppfattning är det allmänt känt att åklagarväsendet är straffprocessens flaskhals.

Det uttalades önskemål om att åklagarna i åtalsprövningsärenden skulle kunna sälla bland ärenden som gäller begäran om tilläggsutredning och åtgärder som framställs av misstänkta ombud. Dessa tilläggsutredningar sysselsätter polisen i hög grad och förmedlas i detta nu ofta direkt till polisen.

Helsingfors polisinskrivnings enhet för ekonomiska och egendomsbrott har vid sidan av förundersökningsprotokoll på papper tagit i bruk ett elektroniskt pdf-protokoll. Fördelen med det är bl.a. man kan använda direktlänkar till bilagor som är relevanta i det aktuella fallet. Förvånande nog saknade åtminstone åklagarna i Helsingfors beredskap att utnyttja det elektroniska protokollet medan åklagarna på andra orter har varit nöjda med det.

5.2.4 AVGÖRANDEN

ÅKLAGARENS OSAKLIGA SPRÅKBRUK UNDER ETT TELEFONSAMTAL

En målsägande hade under ett telefonsamtal med en häradsåklagare sagt att Finland inte är en rättsstat. Häradsåklagaren började försvara den finländska lagskipningen och sade att om brott i Finland begås mot t.ex. "blattar" (fi. "ählämiä") undersöker polisen brotten varefter åklagaren åttalar och domstolen dömer precis som i alla andra fall.

När målsäganden påtalade ordvalet konstaterade åklagaren att hans avsikt inte varit att förolämpa någon. Han sade vidare att när han köper mockakysisar i butiken ber han instinktivt om negerkysisar.

BJO meddelade häradsåklagaren sin uppfattning att god förvaltning kräver att tjänstemännen har ett sakligt och neutralt språkbruk.

BJO Pajuojas beslut 11.11.2011,
dnr 460/4/11*, föredragande Eero Kallio

ETT ÅTAL LADES NED FÖRST FEM ÅR EFTER INLEDD FÖRUNDERSÖKNING

En pojke hade skadat sig allvarligt vid fall från en stegen som gått sönder. Stegen tillhörde en av Vanda stads yrkesskolor. Stadens fastighetsdirektör ansågs på grund av sin tjänsteställning ansvarig för stegens skick.

Förundersökningsprotokollet blev klart först drygt två år efter polisanmälan. Protokollet tillställdes åklagaren endast två veckor före preskription av brottet vållande av skada. Häradsåklagaren ansåg att ärendet också borde undersökas som ett tjänstebrott och bad om tilläggsutredning för att få klarhet i frågan om tjänsteansvaret.

Då tilläggsutredningen dröjde hörde sig åklagaren minst åtta gånger för om hur ärendet fortskred och skyndade på det. Åklagaren godtog den undersökan-

de polisens lägesrapport. Enligt BJO borde åklagaren inte ha nöjt sig med detta när undersökningen i ett enkelt ärende dröjde i två år. Åklagaren hade kunnat vända sig antingen till undersökningsledaren eller till dennes chef. Ett sådant förfarande hade kunnat sätta fart på utredningen.

Åklagaren väckte åtal efter det redan hade gått nästan fem år från händelsen. Det var först genom bemötandet i tingsrätten som åklagaren fick reda på att saken inte alls hörde till fastighetsdirektörens ansvarsområde. Åtalet lades omedelbart ned.

Den totala behandlingstiden, från det första förhöret till att åtalet lades ned och tingsrätten gav sin dom, var över fem år. Detta var ovillkorligen en alltför lång tid.

Tingsrätten dömde finska staten att ersätta den oskylldigt åtalade fastighetsdirektörens rättegångskostnader.

BJO Pajuojas beslut 8.4.2011,
dnr 116/4/10, föredragande Eero Kallio

ÅTALSPRÖVNINGEN I ETT EKOBROTTS- ÄRENDE PÅGICK ÖVER FYRA ÅR

Åtalsprövningen i ett ärende som gällde flera allvariga ekonomiska brott inleddes i september 2005 och pågick över fyra år. När BJO avgjorde ett klagomål om saken pågick fortfarande förberedelsefasen i målet vid Helsingfors tingsrätt. Åklagaren gav våren 2011 sitt bemötande till tingsrätten med anledning av klagandens processinvändningar.

Den totala behandlingstiden, dvs. mer än tio år från det att förundersökningen inletts, var oskäligt lång. Häradsåklagaren uppgav i sin utredning att han under huvudförhandlingen och i synnerhet under pläderingen om straffpåföljden avsåg att framhålla dröjsmålet och på denna grund yrka nedsättning av det eventuella straffet för klaganden. Den utdragna åtalsprövningen berodde delvis på att åklagaren hade varit ledig i ett halvt år.

Enligt vedertagen praxis befattar sig JO inte med ärenden där överklagande pågår eller som ännu kan överklagas. Detta hindrade emellertid inte JO från att konstatera att behandlingstiden dithills, inklusive tiden för åtalsprövning, hade varit oskäligt lång. Dessutom hade domstolsbehandlingen bara börjat.

BJO meddelade riksåklagaren och Helsingfors åklagarämbete sin uppfattning och uppmärksammade riksåklagaren på den svåra arbetssituationen vid eko-brottsavdelningen vid Helsingfors åklagarämbete.

BJO Pajuojas beslut 18.4.2011,
dnr 3460/4/09, föredragande Eero Kallio

BESLAGTAGET MATERIAL FÖRSTÖRDES FÖRE RÄTTEGÅNGEN

En kommissarie som varit undersökningsledare i ett ärende bestämde att foton, negativ och en cd-skiva som beslagtagits i bevissyfte skulle förstöras för att de inte skulle kunna användas för brott i ett senare skede. Han diskuterade saken med åklagaren som var av samma uppfattning. Förstörandet saknade stöd i lag.

Den diskussion som förts mellan undersökningsledaren och åklagaren var förvisso ett positivt element i förundersökningssamarbetet. Åklagarens tolkning av lagen bidrog till att undersökningsledaren bestämde sig för att fotona, negativen och en cd-skiva skulle förstöras. BJO gav också åklagaren en anmärkning. Ärendet refereras närmare i polisavsnittet s. 157.

BJO Pajuojas beslut 22.11.2011,
dnr 3425/4/10*, föredragande Eero Kallio

5.3 POLISEN

Laglighetskontrollen av polisen hörde under verksamhetsåret till BJO *Jussi Pajujoja*. Referendarierådet *Juha Haapamäki* var huvudföredragande för polisärendena.

5.3.1 VERKSAMHETSMILJÖN

POLISORGANISATIONEN

Polisens hela personalstyrka uppgår till nästan 11 000, varav ca 7 700 är poliser. Under de senaste åren har polisorganisationen genomgått en grundlig reform. Vid ingången av år 2009 inledde 24 nya polisinsrättningar sin verksamhet. Dessa ersatte de tidigare 90 härade- och polisinsrättningar. Ett av huvudsyftena är att polisinsrättningar ska kunna fungera självständigt dygnet runt och att de i stor utsträckning ska vara sinsemellan likartade. År 2011 diskuterades frågan om det var skäl att övergå till ännu större polisinsrättningar.

Polisförvaltningen är från början av 2010 organiserad enligt tvåstegsmodellen, i och med att polisens länsledningar gick till historien. För den riksomfattande ledningen och övervakningen av polisens operativa verksamhet inrättades Polisstyrelsen med nästan 200 anställda. Dessa överfördes från inrikesministeriets (IM) polisavdelning – som hittills fungerat som polisens högsta ledning – och från polisens länsledningar. Polisstyrelsens huvudort är Helsingfors och den har verksamhetsställen i Åbo, Uleåborg, S:t Michel och Riihimäki.

Polisinsrättningarna och polisens övriga landsomfattande enheter, dvs. centralkriminalpolisen (CKP), skyddspolisen och rörliga polisen samt Polisyrkeshögskolan och Polisens teknikcentral är direkt underställda Polisstyrelsen. Också CKP, skyddspolisen och rörliga polisen har reformerat sin organisation bl.a. genom centralisering av sina funktioner.

Nuförtiden svarar IM:s polisavdelning framför allt för den strategiska planeringen av polisväsendet, för utveckling av lagstiftningen och för det internationella samarbete som hör till ministeriet.

Det kan också nämnas att det finns ett beslut på att åren 2011–2015 koncentrera nödcentraltjänsterna till sex områden. Den första sammanslagningen skedde år 2011 då Lapplands nödcentralfunktioner flyttades från Rovaniemi till Uleåborg. Samtidigt som nödcentraltjänsterna centraliseras till sex verksamhetsställen införs före utgången av 2015 ett nytt landsomfattande datasystem som är gemensamt för nödcentralmyndigheterna. Samtidigt som nödcentralerna utvecklas inrättar polisen egna ledningscentraler. Under inspektionerna har det framgått att arbetsfördelningen mellan dessa och nödcentralerna inte är helt klar för tjänstemännen.

ALLMÄNNA UTVECKLINGSTRENDER

Redan under en längre tid har den allmänna linjen varit den att polisen och åklagarna har fått större prövningsrätt när det gäller att bedöma vilka brottsmisstankar som ska undersökas. Avsikten är att de knappa resurserna ska inriktas på ett ändamålsenligt sätt. Strävan att nå detta i och för sig motiverade mål kan emellertid i praktiken leda till en försämring av det straffprocessuella systemets förutsägbarhet och jämlikheten när det gäller bemötandet av parterna i straffprocessen. Detta väcker t.ex. frågan vad man ska göra med brottmål som polisen eller åklagaren beslutat att inte ska undersökas över huvud taget eller som det inte finns tid att sköta inom en rimlig tid, men som från en vanlig medborgares synpunkt kan ha t.o.m. en stor betydelse.

Frågan om vad som över huvud taget ska höras till polisens uppgifter togs år 2011 upp till allmän diskussion bl.a. i samband med statens produktivitetsprogram. Från polisens sida har man konstaterat att om antalet poliser minskas kan den nuvarande nivån på verksamheten inte bibehållas, vilket innebär att man måste ge avkall på någonting. Bland de förslag som diskuteras kan nämnas exempelvis att låta någon annan aktör än polisen sköta transport och förvaring av berusade samt undersökning av mindre plåtkollisioner.

Privata bevakningsföretag sköter redan nu en allt större del av den verksamhet som tidigare sköttes av ordningspolisen. Den årliga arbetsinsats som utförs av väktare och sådana ordningsvakter som avses i 22 § i ordningslagen uppskattas uppgå till ca 6 000 årsverken.

Det är skäl att observera att en överföring av polisuppgifter till privata aktörer inte är enbart en ändamålsenlighetsfråga – en sådan överföring kan vara problematisk också från grundlagssynpunkt. Enligt grundlagens 124 § kan nämligen offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag och endast om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och förutsatt att det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på en god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock tilldelas endast myndigheter. BJO Pajuoja utreder på eget initiativ bl.a. frågan om anlitande av privata bevakningsföretag för övervakning av polisens förvaringslokaler (se även JO:s berättelse för år 2009, s. 142). Polisstyrelsen har redan meddelat att detta arrangemang har upphört, eftersom den inte baserar sig på klar lagstiftning.

Det pågår en totalrevidering av lagstiftningen om den privata säkerhetsbranschen. I det andra skedet görs en översyn av bl.a. arbetsfördelningen mellan polisen och den privata säkerhetsbranschen, av de inom branschen verkamma aktörernas uppgifter och befogenheter samt av övervakningen och utbildningen. Avsikten är att regeringen ska avlåta en proposition om saken till riksdagen under höstsessionen 2012.

TOTALREVIDERING AV FÖRUNDER- SÖKNINGSLAGEN, TVÅNGSMEDELS- LAGEN OCH POLISLAGEN

Regeringen avlät hösten 2010 till riksdagen propositionerna RP 222/2010 och 224/2010 rd med förslag till totalrevidering av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. Propositionerna godkändes våren 2011. De nya lagarna träder i kraft i början av 2014, samtidigt som totalrevideringen av datasystemen för polisärenden (VITJA-projektet). Enligt justi-

tieministeriet (JM) har det redan nu konstaterats behov att göra ändringar i lagarna och innan de träder i kraft kommer det uppenbarligen att avlåtas ytterligare en proposition med förslag till justeringar i lagarna. Justeringsbehovet är en följd av de problem som orsakades av den korta tid som reserverats för riksdagsbehandlingen av propositionerna (se JO:s berättelse 2010 s. 117 och 164).

För att totalrevideringen av de lagar som reglerar polisens verksamhet ska fungera i praktiken krävs det omfattande och grundliga förberedelser. I samband med inspektionen av Polisstyrelsen i december 2011 fick BJO Pajuoja en redogörelse för Polisstyrelsens och Riksåklagarämbetets gemensamma projekt för tillämpning av de nya lagarna. Projektet har tre huvudpunkter, dvs. samarbetet i förundersökningsskedet, användningen av hemliga tvångsmedel och informationshämtning i samband därmed samt utbildningen av personalen. Dessutom fick BJO i november 2011 en redogörelse för VITJA-projektet som ska följas upp också i framtiden. Samarbetet mellan ministerierna är viktigt också när det gäller detta projekt, för att det nya datasystemet i hela straffprocessuella kedjan (polis – åklagare – domstol – verkställighet) ska fungera i båda riktningarna.

5.3.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Klagomål som gäller polisen utgör det största sakområdet inom JO:s laglighetskontroll, dvs. en sjättedel av samtliga klagomål. Klagomål som gäller polisen avges också bl.a. i samband med klagomål mot åklagare och domstolar samt i synnerhet i samband med klagomål över polisens förfarande i utlänningsärenden och som i statistiken hänförs till dessa grupper. En betydande del av klagomålen i utlänningsärenden gäller polisens förfarande (se avsnittet Utlänningsärenden s. 219).

År 2011 inkom ett rekordstort antal klagomål mot polisen, sammanlagt 700 stycken (föregående år 666) och avgjordes 727 (694). Utöver klagomålen avgjordes 14 (7) ärenden som gällde polisen och som JO tagit upp till behandling på eget initiativ. Trots ökningen av antalet klagomål har de egna initiativen ökat i omfattning.

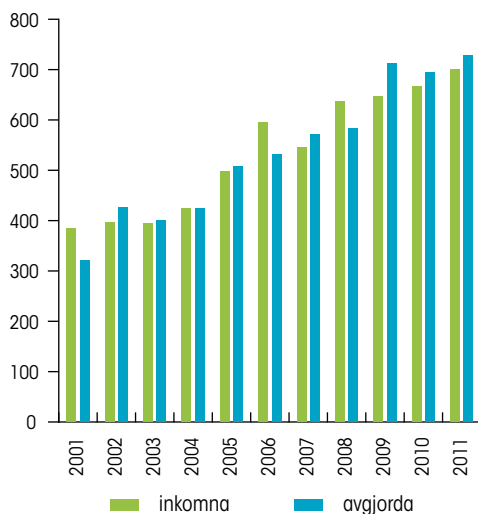
Under de första åren av 2000-talet varierade antalet klagomål mot polisen inte mycket, men från år 2005 har antalet ökat från ca 400 klagomål till den nuvarande nivån. Detta förklarar för sin del ökningen av det sammanlagda antalet klagomål som kommit in till kansliet.

År 2011 ledde 117 (131) av avgörandena till åtgärder. I 3 fall (7) gav JO anmärkningar och i 109 (120) fall delgav JO sin uppfattning och vidtog i 5 (4) fall andra åtgärder. Under verksamhetsåret förordnande JO inte om ett enda åtal som gällde polisens verksamhet – under 2000-talet har JO endast i två fall väckt åtal i polisärenden (se JO:s berättelser för 2004, s. 119 och 2007, s. 116).

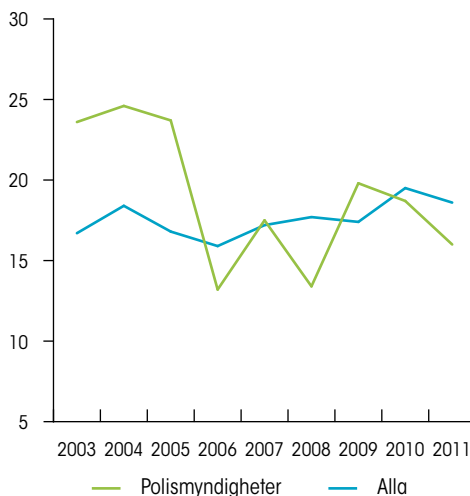
På lång sikt har det inte skett några större förändringar i antalet åtgärder, då man beaktar att antalet klagomål har ökat. Inte heller åtgärdsprocenten har under årens lopp särskilt mycket avvikit från medeltalet utan den har vanligen legat något under 20 %. På grund av det stora antalet fall som lett till åtgärder är det inte tillnärmelsevis möjligt att referera alla avgöranden som gällt polisen eller att ens nämna dem i denna berättelse.

Merparten av klagomålen mot polisen gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. Klagandena anser ofta att förundersökningen varit bristfällig, kritiserar undersökningen för att den varit långsam eller anser att polisens beslut att inte göra någon förundersökning varit felaktigt. I fråga om tvångsmedel gäller klagomålen oftast husrannsakan och frihetsberövande av olika slag. En utbredd missuppfattning bland klagandena är att polisen alltid på begäran ska göra förundersökning eller att justitieombudsmannen kan bestämma att förundersökning ska inledas.

Förundersökning görs emellertid endast om det enligt polisens bedömning finns anledning att misstänka brott. JO kan för sin del bestämma att förundersökning ska göras endast i ärenden som omfattas av hans tillsynsbefogenhet, dvs. inte i sådana fall då den misstänkte är en privatperson. Klagandena påstår ofta också att de inte har begått det brott som de misstänks för och på vilket t.ex. användningen av tvångsmedel baseras. JO kan emellertid inte ta ställning till skuldfrågor, som i sista hand ska avgöras av en domstol.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2001–2011*



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

Också andra myndigheter än JO behandlar klagomål som berör polisen. År 2011 fick justitiekanslersämbetet ta emot 240 klagomål som riktade sig mot polisen (296 året innan). En del av dessa klagomål överfördes till JO med stöd av lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Enligt uppgift från Polisstyrelsen inkom till polisen år 2011 sammanlagt 741 (693) klagomål.

Av antalet klagomål eller klagomålsavgöranden kan man emellertid inte dra några långtgående slutsatser om polisverksamheten. Man måste beakta att det varje dag vidtas tusentals polisiära åtgärder. Klagomålen gäller endast ett synnerligen litet urval av dessa.

Polisverksamhetens karaktär kan vara en förklaring till antalet polisklagomål. Polisen är ibland tvungen att göra kraftiga ingrepp i människors grundläggande fri- och rättigheter, och i dessa situationer kan den dessutom ha ont om betänketid. Polisen måste ofta också fatta beslut om användning av tvångsmedel på basis av knapphändig information. En situation kan te sig annorlunda ur den persons synvinkel som åtgärden riktat sig mot eller då den granskas i ljuset av senare uppgifter.

Polisens förfarande måste emellertid alltid bedömas utgående från beslutsituationen och med hänsyn till vad beslutsfattaren då visste eller borde ha vetat. Medborgarnas benägenhet att anföra klagomål påverkas sannolikt också av den uppmärksamhet som polisen får i massmedierna. En avsevärd 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 central ställning.

Påståenden om allvarliga oegentligheter inom polisen riktas uppenbarligen för det mesta direkt till polisen, eftersom det ganska sällan förekommer sådana påståenden i klagomålen. Det verkar vara så att medborgarna gör brottsanmälan i fall som de uppfattar som flagranta, varefter åklagaren prövar huruvida en förundersökning ska genomföras. Detta är motiverat också ur laglighetskontrollens synvinkel. Under de senaste åren har det registrerats 600–700 anmälningar

om brott som påståtts vara begångna av polismän. År 2011 kom det visserligen in hela 871 anmälningar men förklaringen till denna siffra är ett fall som ledde till närmare tvåhundra brottsanmälningar.

Merparten av anmälningarna mot polisen leder inte till förundersökning på grund av att åklagaren, som i sådana fall är undersökningsledare, inte anser att det finns skäl att misstänka brott. Det finns tyvärr ingen noggrann statistik t.ex. över hur många och för vilken typ av brott poliser åtalas och slutligen döms.

BJO tog på eget initiativ i ärendet 610/2/10 ställning till frågan om undersökningsarrangemang och uppföljning av polisbrottsärenden. I sitt beslut konstaterade BJO att brottsmisstankar mot poliser ska undersökas snabbt och effektivt. Cheferna för de åklagare som verkar som undersökningsledare ska följa hur dessa förundersökningar framskrider. Under inspektionerna har det framgått att man vid åklagarämbetena har gått in för att utveckla behandlingen av polisbrottsärenden bl.a. genom att koncentrera den preliminära utredningen och koordineringen till två åklagare vid Riksåklagarämbetet. Dessa behandlar ärendena antingen själva eller överför dem till någon annan av de ca tio åklagare som fungerar som undersökningsledare.

JO:s laglighetskontroll inkluderar ett specialområde, som gäller teletvångsmedel, täckoperationer och på polisens och vissa andra myndigheters hemliga metoder för inhämtande av information. Dessa behandlas i ett särskilt avsnitt, se s. 104.

5.3.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna utgör en viktig del av laglighetskontrollen när det gäller polisen. Inspektionerna är i allmänhet anmälda på förhand – utom inspektionerna av polisfångelser som under de senaste åren inte anmälts på förhand. Före inspektionen av en polisinskrifning inhämtas skriftlig utredning bl.a. om gripanden och anhållanden samt om andra förundersökningsbeslut, utredningar och ärenden som under en längre tid varit föremål för förundersökning samt om handlingar som gäller teletvångsmedel. I samband med inspektionen

av en polisinspektion inspekteras ofta också den lokala åklagarmyndigheten. Därigenom kan man t.ex. utreda hur samarbetet mellan polisen och åklagarmyndigheten fungerar och bilda sig en uppfattning om polisverksamhetens kvalitet.

Under inspektionerna fästs särskilt avseende vid omständigheter som är relevanta med tanke på de grundläggande rättigheterna. Dessutom inriktas inspektionerna på verksamhetsområden där övervakningen och garantierna för rättssäkerheten inte är heltäckande, t.ex. av den anledningen att möjligheter till överklagande saknas. Detta gäller bl.a. gripanden. I lagen föreskrivs uttryckligen att justitieombudsmannen särskilt ska övervaka behandlingen av frihetsberövade personer och dessas förhållanden samt anhållanden. Granskning av handlingar måste ske genom stickprov.

År 2011 inspekterades sammanlagt 30 enheter inom polisen, vilket var fler än någonsin tidigare. I de flesta fallen, dvs. i 16 fall, var det fråga om oanmälda inspektioner av polisfängelser. De iakttagelser som gjordes under inspektionerna behandlas nedan i avsnittet Frihetsberövades förhållanden. Av polisinspektionerna inspekterades Södra Savolax och Egentliga Finlands polisinspektioner. Dessutom inspekterades Polisstyrelsen och dess registratörskontor, skyddspolisen, centralkriminalpolisens verksamhetsenhet i S:t Michel och ekobrottsenheten vid Helsingfors polisinspektion.

Under verksamhetsåret bekantade sig tjänstemän från JO:s kansli dessutom med verksamheten vid IM:s rättsenhet, polisens ansvarsområde vid Östra Finlands regionförvaltningsverk, stödenheten för bekämpning av ekonomiska brott (TARTU) och Södra Savolax nödcentral samt fick en redogörelse om förnyandet av polisens datasystem, dvs. om VITJA-projektet. Kansliets föredragande utredde separat närpolisverksamheten vid Egentliga Finlands, Päijänne-Tavastlands och Helsingfors polisinspektioner.

Inspektionerna överskred myndighetsgränserna och inriktades framför allt på arbetsbrott och ekonomiska brott samt över huvud taget på frågor om grå ekonomi. Arbetsbrott och ekonomiska brott behandlades dels i samband med inspektionerna av polisenheter och dels också tillsammans med åklagar- och region-



I september 2011 gjordes en oanmäld inspektion av Seinäjoki huvudpolisstations polisfängelse och lokaler för förvaring av berusade. De nya lokalerna var snygga, men materialet om frihetsberövades rättigheter konstaterades vara föråldrat.

förvaltningsmyndigheter, bl.a. under gemensamma möten. Dessa teman behandlas närmare i avsnittet Åklagarväsendet på s. 139 och i avsnittet Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa på s. 291.

Tema för inspektionen av Polisstyrelsen i december 2011 var framför allt hemliga tvångsmedel, närpolisverksamhet, undersökning av ekonomiska brott, polisfängelser och polisens interna laglighetskontroll. Med undantag för det sistnämnda behandlas dessa teman närmare i andra avsnitt av denna berättelse. Det finns tydliga skillnader mellan enheterna när det gäller nivån på den interna laglighetskontrollen. Ett av Polisstyrelsens mål har varit att utveckla verksamheten i detta avseende. Ett särskilt objekt kommer att vara övervak-

ningen av hur registren används. Detta konstaterades vara uppenbart befogat. För närvarande undersöks nämligen nästan ett par hundra fall där det finns skäl att misstänka att polispersonal utan anledning tagit del av registrerade uppgifter om ett dödsfall som väckt stor uppmärksamhet i offentligheten. Dessutom kan det framhållas att man under en separat inspektion som i april 2011 gjordes i Polisstyrelsens registratorskontor kunde konstatera att det skett en klar förbättring av arbetssituationen vid Polisstyrelsens registratorskontor, som år 2010 konstaterades vara bekymmersam (se JO:s berättelse 2010, s. 167).

Också vid IM:s rättsenhet uttryckte man bekymmer för den ojämna nivån på polisens laglighetskontroll. Med rättsenheten diskuterades också dess roll och konstaterades att enheten till följd av sina begränsade resurser – endast tre jurister – inte kan göra särskilt omfattande inspektioner. Den årliga berättelse som ges ut över laglighetskontrollen inom förvaltningsområdet ansågs ge en god allmän översikt. Dessutom diskuterades samarbetsmöjligheterna och övervakningen av den hemliga informationshämtningen.

Under den inspektion som gjordes hos skyddspolisen i november 2011 behandlades för det första ämbetsverkets interna laglighetskontroll och konstaterades att man hade satsat på den. Dessutom diskuterades framför allt övervakningen av den hemliga informationshämtningen och problem i samband med den (se närmare avsnittet Hemlig informationshämtning s. 104), internationellt utbyte av information samt en utredning gällande terrorismbrott som i september 2011 uppmärksammades också i massmedierna.

Under inspektionerna av polisnrättingarna fick man utöver en allmän presentation av deras verksamhet och dessutom utredningar om bl.a. varför förundersökningar dragit ut på tiden, om förundersökningssamarbete, om inrättingarnas egen laglighetskontroll, om teletvångsmedel och om tillståndstjänster. Från polisnrättingarnas sida framhöll man att finansieringen var knapp och kortsiktig, vilket gjorde det svårt att upprätthålla nivån på funktionerna och att planera verksamheten. Både i Södra Savolax och i Egentliga Finland framgick det att förundersökningen i vissa ärenden varit alltför långsam – inrättingarna rapportera-

de senare hur förundersökningarna framskridit. BJO underströk vikten av förundersökningssamarbete och dessutom betydelsen av en tillräckligt omfattande och regelbunden uppföljning av målen samt vikten av att t.ex. polisens begäranden om yttranden följs upp.

Frågan om förundersökningarnas längd aktualiserades också under inspektionen av Helsingfors polisnrättningsenhet för ekonomiska brott och CKP:s verksamhetsställe i S:t Michel. En omständighet som särskilt uppmärksammades var den långa inledande fördröjningen i vissa fall: det var inte alldeles sällsynt att det efter att en anmälan kommit in kunde ta över ett år innan undersökningen inleddes. Under dessa inspektioner, liksom under inspektionerna av Polisstyrelsens stödenhet för undersökning av ekonomiska brott och av olika åklagarenheter, diskuterades situationen i fråga om undersökningen av ekonomiska brott. Mer om detta i avsnittet Åklagarväsendet.

Under inspektionerna av närpolisverksamheten fick kansliets tjänstemän information om verksamhetsmodeller som vid olika polisnrättingar utvecklats för lokala förhållanden, och frågan diskuterades också hos Polisstyrelsen. Att verksamheten var oreglerad var både dess styrka men å andra sidan också dess svaghet. Den virtuella närpolisverksamheten har slagit igenom som en ny verksamhetsform och som ett sätt att i synnerhet nå ut till ungdomar. Det finns inga särskilda problem med verksamheten så länge polisen öppet uppträder som polis. JO understryker dock att gränsen mot hemlig informationshämtning måste vara tydlig.

5.3.4 AVGÖRANDEN

FRIHETSBERÖVADES FÖRHÅLLANDEN

JO ska enligt lag i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättingar för att övervaka hur de intagna behandlas. Polisfängelserna var under året ett av inspektionsverksamhetens kärnområden. Klagomål som gäller grunderna för gripande, anhållande, häktning eller frihetsberövade personers förhållanden är också vanliga.

Polisen håller frihetsberövade personer i förvar på flera olika grunder. Den största gruppen frihetsberövade utgörs av berusade och den näst största gruppen av personer som misstänks för brott. I polisfängelserna förvaras också i viss mån personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen. Frihetsberövandets längd varierar beroende på grunden, från några timmar till flera månader. Ett problem är i synnerhet de långa förvaringstiderna när det gäller häktade, eftersom polisfängelserna på grund av sin utrustning inte lämpar sig för långvarigt boende. Enligt lagen får häktade inte utan särskilt vägande skäl hållas i polisfängelse över fyra veckor. Det är problematiskt att också personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen hålls i polisfängelse.

Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har upprepade gånger och i allt hårdare ordalag kritiserat förvaringen av häktade i polisfängelser, vilkas förhållanden lämpar sig endast för kortvarig förvaring. CPT anser också att ansvaret för förvaringen av häktade tydligare än för närvarande måste avskiljas från ansvaret för förundersökningen. Finlands praxis att förvara häktade i polisfängelser är exceptionell och enligt CPT:s åsikt oacceptabel. Samma problem har i samband med laglighetskontrollen påtalats upprepade gånger, se t.ex. BJO:s beslut 3867/2/09*, s. 153.

Enligt JM:s arbetsgrupp som slutförde sitt arbete i november 2010 bör förvaringen av häktade koncentreras till färre polisstationer än för närvarande. På grund av polisfängelserna skick vill arbetsgruppen också för-snabba överföringen av häktade till vanliga fängelser (OMML 81/2010). JO Jääskeläinen konstaterade i sitt utlåtande om arbetsgruppens förslag att han ansåg förslagen vara motiverade och behövliga (521/5/11).

Föredragande från JO:s kansli inspekterade 16 polisfängelser. Alla dessa inspektioner var oanmällda.

- Tavastehus 1.3
- Tammerfors 1.3
- Träskända 15.3
- Hyvinge 15.3
- S:t Michel 5.4

- Lojo 20.4
- Uleåborg 19.5
- Rovaniemi 20.5
- Åbo 24.5
- Förvaringslokalerna i Sporthallen/Helsingfors 2.8
- Böle/Helsingfors 3.8
- Vasa 27.9
- Seinäjoki 27.9
- Karleby 28.9
- Ylivieska 28.9
- Lahtis 22.10

Förhållandena i polisfängelserna var mycket varierande, för att inte tala om verksamhetsmiljön. Under inspektionerna framkom emellertid också problem som är gemensamma för nästan alla polisinrättningar.

Exempelvis utrymmena för utomhusvistelse är i allmänhet små och i vissa fall så slutna att man kan ställa frågan om vistelsen i dem faktiskt sker utomhus. Besöksarrangemangen är varierande. I vissa polisfängelser ordnas besöken i praktiken under särskilt övervakade förhållanden, trots att detta borde vara ett undantag. I flera polisfängelser var förhållandena också sådana att det kunde ifrågasättas om de häktade fick tala i telefon med sina biträden under sådana förhållanden att telefonhemligheten tryggades, då en vakt fanns inom hörhåll. BJO ansåg att förhållandena måste ordnas på ett sådant sätt att telefonhemligheten tryggas. Efter inspektionen hade man vid Lapplands polisinrättning utvecklat ett s.k. headset-system.

Såsom ovan konstateras anser både CPT och JO det vara viktigt att undersökningsansvaret i administrativt hänseende *de facto* är avskilt från förvaringsansvaret. Om ansvaret för undersökningen och förvaringen vilar i samma händer öppnar detta en möjlighet till påtryckning och misstanke om att behandlingen av den häktade och dennes förhållanden är beroende av hur vederbörande förhåller sig till undersökningen. BJO utredde på basis av iakttagelserna i samband med inspektionen på eget initiativ besöksarrangemangen särskilt i Helsingfors polisinrättning polisfängelse i Böle.

Möten med ombud ordnades på ett lagstridigt sätt

Enligt Bôle polisfängelsets reglemente ska den polisman som sköter förundersökningen besluta om och ordna alla möten mellan häktade och personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen och dessas ombud. Polisfängelsets personal har ingen beslutanderätt i detta avseende. Polisinspektionen motiverade arrangemanget med behovet att säkra utredningen och att förfarandet att beledsaga häktade till lokaler utanför polisfängelset innebär att vakterna måste lämna sitt egentliga övervakningsområde.

BJO anser att ett sådant besöksarrangemang är lagstridigt. Enligt lagen ska förvaringen av och beslutsfattandet om häktade hållas isär från brottsutredningen. Chefen för förvaringslokalen eller en anhållningsberättigad tjänsteman som förordnats av denne beslutar om oövervakade besök i polisens förvaringslokaler. Frihetsberövade har alltid rätt att träffa sitt ombud utan obefogat dröjsmål.

Åtalade personers rätt att hålla kontakt med sitt biträde är en av de viktigaste minimirättigheter som garanteras åtalade personer i internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Rättigheterna måste beaktas redan i förundersökningsskedet, då en person är misstänkt för brott. Dessa principer innebär också att det är polisfängelsets personal som sköter kontakterna mellan häktade och deras ombud.

BJO bad Helsingfors polisinspektion senast 31.3.2012 meddela vilka åtgärder som vidtagits med anledning av beslutet.

BJO Pajuoja's beslut 18.10.2011,
dnr 1351/2/10*, föredragande Mikko Eteläpää

Under inspektionerna av polisfängelserna var det också iögonenfallande att man vid de flesta av dessa inte hade insett de krav som ställs i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen, som trädde i kraft redan 2006, åtminstone inte i alla avseenden. Man kände t.ex. inte alltid till det förfarande som lagen förutsätter i fråga om besök under övervakade

och under särskilt övervakade förhållanden samt bestämmelserna om överklagande i lagens 17 kap. – åtminstone hade man inga blanketter för ändamålet. Under inspektionerna påtalades det också att personalen inte alltid på eget initiativ hade gett frihetsberövade tillräcklig information om deras rättigheter. De anvisningar och dagordningar som gällde i polisfängelserna hade inte heller till närmelsevis alltid hållits uppdaterade och tillgängliga.

Det allmänna intryck som inspektionerna gav var att polisfängelsernas verksamhet inte varit högt prioriterad vid utvecklingen av polisverksamheten. Det finns visserligen också undantag och på många platser var personalen i och för sig genuint bekymrad över hur man med de resurser som stod till buds skulle kunna garantera de frihetsberövades säkerhet och övriga rättigheter.

Under inspektionen av Polisstyrelsen diskuterades uttryckligen de iakttagelser och klagomålsavgöranden som gällde polisfängelserna. Polisstyrelsen meddelade i januari 2012 att den omedelbart vidtar korrigerande åtgärder. BJO kommer att följa upp effekten av åtgärderna. Polisinspektionerna rättade redan under verksamhetsåret till de brister som uppdagats under inspektionerna t.ex. genom att förnya polisfängelsernas ordningsstadgar och ändra sin praxis.

Överbeläggning försvårar verkställighet av häktning i Vanda fängelse

BJO inledde på eget initiativ en utredning av orsakerna till det stora antalet häktade i Vanda polisfängelse. Under en inspektion av polisfängelset kunde det konstateras att häktade placerats i rum som endast lämpade sig för några dagars frihetsberövanden. Förhållandena i polisfängelset är bristfälliga och betydligt sämre än i det närbelägna fängelset i Vanda.

Under inspektionen av fängelset i Vanda konstaterades det att fängelset ständigt var överbelagt, vilket var en orsak till att häktade förvarades i Vanda polisfängelse. BJO anser att överbeläggningen försvårar och delvis omintetgör syftet med häktningen.

En omständighet som försvårar flyttning av häktade till Vanda fängelse är också att där inte kan hållas förhör i tillräcklig utsträckning. För förhör hade reserverats två rum. IT-utrustning för polisens datasystem fanns endast i det ena förhørsrummet. Fängelset hade meddelats att detta beror på polisens begränsade resurser.

BJO anser att häktade inte bör förvaras i polisfängelser eftersom förhållandena i dem inte lämpar sig för längre tids förvaring. Dessutom bör undersökningsansvaret både administrativt och *de facto* hållas isär från förvaringsansvaret.

BJO anser vidare att förvaringstiderna i polisfängelserna måste förkortas. Ansvar för att så sker ligger på alla myndigheter som fattar beslut som berör häktade. Lagstiftaren bör överväga behovet att justera lagstiftningen så att den motsvarar de internationella rekommendationerna. Det är till stor del en fråga om fördelning av resurserna.

BJO Pajuoja's beslut 11.10.2011,
dnr 3867/2/09*, föredragande Mikko Eteläpää

BJO uppmärksammade också den omständigheten att det finns anledning att förbättra integritetsskyddet i cellerna. Förvaringsförhållandena är kränkande för integriteten eftersom den frihetsberövades wc-besök obehindrat kan iaktas med övervakningskameror. Iakttagaren kan vara av ett annat kön än den som iaktas. I samma cell kan dessutom finnas andra frihetsberövade. Lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen tillåter teknisk observation av både anhållna och berusade, men i praktiken övervakas endast berusade kontinuerligt. BJO anser att inte heller berusades integritet i onödan får kränkas. Integritetsskyddet kan förbättras t.ex. genom att det beaktas vid planeringen av utrymmena (4005/2/08*).

I samband med några klagomål framgick det att gripna personer hade tvingats vara utan mat oskäligt länge. BJO uppmärksammade också distributionen av läkemedel i ett polisfängelse. Exempelvis Helsingfors polisinspektion meddelade att den efter inspektionen hade övergått till en liknande verksamhetsmodell som Brottspåföljdsverkets hälso- och sjukvårdsenhet.

Vid Böle polisfängelse hade man sett till att uppgifter ur patientjournaler inte längre kommer till vakternas kännedom utan patientens samtycke.

I två fall hade polisen i strid med lagen låst in en person som inte misstänktes för brott. I det ena fallet framgick det att en person som inte fyllt 18 år hade omhändertagits, vilket av misstag inte hade meddelats dennes föräldrar.

HUSRANNSAKAN OCH BESLAG

Det anförs relativt ofta klagomål över husrannsakan och beslag. Som exempel kan nämnas att det årligen görs långt över 10 000 husrannsakningar i Finland. Man måste visserligen komma ihåg att det inte alltid är fråga om bostäder, eftersom numera också t.ex. granskning av bilar bagageutrymme i samband med förundersökning räknas som husrannsakan.

Polisen har också med stöd av polislagen omfattande befogenheter att ingripa i hemfridssfären. Dessa befogenheter används dagligen. Frågan om hemfridsskyddet gäller sålunda inte endast husrannsakan enligt tvångsmedelslagen.

Årligen inkommer 20–30 klagomål som gäller husrannsakan. Det är skäl att ställa detta faktum i relation till antalet husrannsakningar eftersom endast en mycket liten del av husrannsakningarna behandlas av JO. I den mån som fallen föranleder kritik är det oftare fråga om själva förfarandet än om att det inte funnits förutsättningar för åtgärden.

Det har emellertid förekommit också fall där polisen inte har betraktat en åtgärd som husrannsakan – i synnerhet då den varit resultatlös – trots att polisen gått in i en bostad eller byggnad för att utreda ett brott. Alltid då polisen går in i en hemfridsskyddad byggnad måste den noga överväga om det finns grunder för åtgärden och vilken bestämmelse som berättigar den. Att åtgärden inte ger något resultat ändrar inte dess karaktär.

Orsaken till att det i samband med klagomål sällan konstateras grundlösa husrannsakingar är att tröskeln för detta tvångsmedel i praktiken är mycket låg. Det brott som ligger till grund för en husrannsakan behöver inte alls vara allvarligt. I praktiken kommer endast obetydliga brott inte i fråga som grund för husrannsakan. För att husrannsakan ska kunna göras hos en person som är misstänkt för brott räcker det att det finns skäl att misstänka personen i fråga för brott.

Polisen kan i samtliga fall självständigt besluta om husrannsakan, vilket är sällsynt i europeiska sammanhang. Europadomstolen har i flera reviderade domar mot Finland uppmärksammat avsaknaden av oberoende kontroll i samband med husrannsakan i advokatbyråer. Av denna anledning har i den nya tvångsmedelslagen som träder i kraft 1.1.2014 i enlighet med regeringens proposition tagits bestämmelser som innebär att en domstol ska fatta beslut om s.k. särskild husrannsakan t.ex. i advokatbyråer, läkarmottagningar eller tidningsredaktioner.

Under riksdagsbehandlingen av propositionen om tvångsmedelslagen gav Europadomstolen 15.2.2011 två fällande domar mot Finland i ärenden som gällde husrannsakan (*Heino v. Finland* och *Harju v. Finland*), eftersom den ansåg att vår lagstiftning inte erbjuder tillräckliga rättsmedel antingen före eller efter en husrannsakan. Det är sålunda uppenbart att regeringens proposition i fråga om "vanliga", dvs. allmänna husrannsakingar inte uppfyllde människorättskonventionens krav. Riksdagen beslöt att bedömningen av sådana allmänna husrannsakingars lagenlighet ska baseras på efterhandskontroll. Till denna del sattes en ändring av tvångsmedelslagen snabbt i kraft. Från början av augusti 2011 ska domstolen på yrkande av den som husrannsakan har förrättats hos konstatera om det funnits förutsättningar för husrannsakan och om förfarandet i samband med den varit lagligt. Yrkandet ska framföras inom 30 dagar efter vetskapen om husrannsakingen.

Efter lagändringen är utgångspunkten den att JO inte prövar klagomål om klaganden har haft möjlighet att hänskjuta ärendet till en domstol. BJO kommer att på eget initiativ följa upp reformen.

Tingsrätterna meddelade på begäran av BJO att de efter att den nya lagen trätt i kraft 1.8–31.12.2011 behandlat sammanlagt 15 husrannsakingar. I sex fall av dessa ansåg tingsrätten att förfarandet varit lagstridigt: det har varit fråga om bristfällig tillämpning av bestämmelserna om närvarorätt och om rätten att tillkalla vittne.

BJO ansåg i ett ärende som han i anslutning till ändringen av tvångsmedelslagen prövat på eget initiativ att det inte räcker med enbart en bestämmelse om möjligheten att överklaga. Myndigheterna måste aktivt se till att de som blivit föremål för tvångsmedel får sin rättssäkerhet tillgodosedd också i praktiken. Förundersökningsmyndigheterna måste sålunda informera den som blivit föremål för husrannsakan om möjligheten att hänskjuta frågan om förrättningens laglighet till tingsrätten för prövning. Detsamma gäller beslag. BJO anser att informationsskyldigheten i det första skedet kunde genomföras med förundersökningsmyndighetens interna anvisningar. Senare kunde skyldigheten dock regleras i lag. BJO bad JM och förundersökningsmyndigheterna meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits (3229/2/11*).

JM meddelade att ministeriet förenade sig om BJO:s åsikter. Det är skäl att komplettera bestämmelserna om husrannsakan med en bestämmelse om anmälnings-skyldighet samtidigt som den nya tvångsmedelslagen också i övrigt justeras i samband med ikraftträdandet 1.1.2014. Polisstyrelsen, Tullen, staben för Gränsbevakningsväsendet och Huvudstaben meddelade för sin del att de med anledning av BJO:s beslut utfärdade anvisningar enligt vilka det ska informeras skriftligen om möjligheten att hänskjuta ärenden som gäller husrannsakan och beslag till domstol för prövning.

Närvaro vid husrannsakan

Liksom under de senaste åren var den allmännaste orsaken till kritik i klagomålsavgörandena om husrannsakan att bostadsinnehavaren inte hade getts tillfälle att vara närvarande vid förrättning. Enligt tvångsmedelslagen ska den hos vilken husrannsakan företas eller, om han inte är närvarande, någon som hör till hans

husfolk och som finns på platsen beredas tillfälle att vara närvarande vid förrättningen och att tillkalla vittne, om detta inte fördröjer förrättningen.

Om närvarorätten inte beaktas kan detta ha betydelse också för förverkligandet av den grundlagsenliga rätten till en rättvis rättegång (se Europadomstolens avgörande *Lisica v. Kroatien* 25.2.2010).

Inom laglighetskontrollen har det ansetts att polisen uttryckligen på eget initiativ ska informera den som utsätts för tvångsåtgärder om dennes rättigheter. Om den hos vilken husrannsakan företas är frihetsberövad när husrannsakan inleds, ska polisen ge honom tillfälle att vara närvarande under förrättningen och att tillkalla ett vittne. Polisen är i och för sig inte alltid skyldig att försöka kontakta platsens innehavare per telefon eller att invänta honom till platsen. Enligt tvångsmedelslagen är huvudregeln dock att innehavaren har rätt att vara närvarande. På motsvarande sätt ska lagens undantag – ”om det inte fördröjer förrättningen” – tolkas snävt. Rätt att vara närvarande kan förvägras endast då närvarorätten avsevärt skulle fördröja förrättningen och sålunda äventyra dess syfte.

Husrannsakan får inte göras i hemlighet

På basis av sina iakttagelser i samband med ett annat ärende beslöt BJO på eget initiativ pröva centralkriminalpolisens förfarande i samband med förundersökningen av ett rån riktat mot Finlands Banks kontor i Åbo. CKP hade i juni 2007 gjort tre husrannsakingar i en höghusbostad i Åbo. Rånarna hade använt bostaden i samband med rånet och dessutom misstänkte polisen att de förberedde ett nytt rån.

Polisen hade avsiktligt verkställt husrannsakingarna utan att ens försöka bereda tillfälle att närvara vid förrättningarna för den person som hyrde bostaden, för den som betalade hyran eller för dem som använde bostaden. Polisen hade tvärtom omsorgsfullt, bl.a. genom observation, uttryckligen säkerställt att de nämnda personerna inte fick vetskap om husrannsakingarna.

Ingen hade heller omedelbart efteråt underrättats om husrannsakingarna, trots att lagen förutsätter detta. Underrättelse om husrannsakingarna gavs först fem månader senare, då polisen började gripa personer som misstänktes för rånet.

Polisen motiverade sitt förfarande framför allt med att utredningen skulle ha äventyrats om de personer som misstänktes för värdetransportrånet och förberedde nya brott hade fått vetskap om polisens verksamhet redan i det aktuella skedet. Husrannsakan får emellertid inte göras i hemlighet. Lagstiftaren har uttryckligen betonat att informationen om husrannsakingar inte får fördröjas av undersökningstekniska eller andra skäl.

BJO gav den kriminalinspektör som lett förundersökningen en anmärkning för det lagstridiga förfarandet. Vidare ansåg BJO att ärendet borde ha utretts grundligare redan i samband med CKP:s interna laglighetsövervakning.

BJO Pajuoja's beslut 1.9.2011,
dnr 3165/2/10*, föredragande Juha Haapamäki

Andra brister i förverkligandet av närvarorätten

BJO avgjorde också flera andra klagomål som gällde husrannsakan, där han oftast kritiserade polisen för att den inte gett bostadsinnehavaren möjlighet att vara närvarande vid husrannsakan. Utgångspunkten är den att också en gripen person måste ges möjlighet att närvara vid husrannsakan. I flera fall hade polisen dock fört bort den gripne från sitt hem före förrättningen (t.ex. 1280, 1288*, 3586*, 4332* och 846/4/10). I de två förstnämnda fallen konstaterade BJO dessutom att användning av polishund inte är en grund för att förbjuda bostadsinnehavaren att vara närvarande (t.ex. 1280 och 1288/4/10*).

Förundersökningsmyndigheten kan i och för sig göra husrannsakan trots att bostadsinnehavaren inte är närvarande. I så fall ska husrannsakingen enligt BJO:s åsikt dokumenteras särskilt noggrant, t.ex. genom fotografering eller videoinspelning. Också då ska polisen

utan dröjsmål underrätta bostadsinnehavaren om husrannsakan, t.ex. genom att lämna ett meddelande i bostaden. Brister framkom också i detta avseende (t.ex. 1261/4/09 och 1658/4/10*).

I ett fall (4194/4/09*) kritiserade BJO polisen för att den gjort husrannsakan men lämnat bostaden i oordning och för att bostadsinnehavaren inte underrättades om skadorna på en dörr som brutits upp (639/4/10). I fallet 1065/4/10* fanns det inga lagliga förutsättningar för husrannsakan i en bil. Dessutom hade beslutet om husrannsakan fattats av en konstapel, trots att ärendet inte var så brådskande att en kommissarie inte skulle ha kunnat kontaktas. Över husrannsakan hade inte heller förts något protokoll.

Polisen har under vissa förutsättningar rätt att agera inom hemfridsfären också i andra sammanhang än enligt tvångsmedelslagen eller polislagen. Det är dock skäl att omsorgsfullt bedöma om det finns lagliga förutsättningar för förfarandet, vilket framgår av följande fall.

BJO kritiserade i ett fall en äldre konstapel för att denne hade gjort inspektion enligt djurskyddslagen i en bostad trots att det inte visats att det fanns anledning att misstänka en djurägare för straffbart förfarande som stred mot djurskyddslagen. BJO underströk att djurskyddsinspektion inte får göras inom hemfridsfären endast i syfte att för säkerhets skull kontrollera att djur mår bra, eftersom djurskyddslagen förutsätter att det i sådana fall i praktiken finns en misstanke om brott (846/4/10).

I ett annat ärende kritiserade BJO två polismän för felaktig lagtolkning då de för sådan tillsyn som avses i utlänningslagens 212 § hade gått in i en privat bostad och trots bostadsinnehavarens uppmaning inte omedelbart avlägsnat sig. Lagen ger emellertid inte befogenheter att i ett sådant uppdrag gå in på ett område som omfattas av hemfriden eller att uppehålla sig där i strid med innehavarens vilja. Dessutom kritiserade BJO polismännen och en gränsbevakare för att de därefter hade inspekterat bostadens källarutrymmen trots att lagen inte ger befogenhet att göra sådana inspektioner. Det saknade i ärendet bety-

delse att inspektionen gjordes med samtycke av innehavaren, eftersom det i praktiken kan vara svårt att neka till en åtgärd som en myndighet föreslagit – detta är fallet i synnerhet när det är fråga om en utlänning (3695/4/90*).

Beslag

I samband med husrannsakan görs ofta beslag. I sådana fall anser klaganden vanligen att det inte finns grunder för beslag och ber att beslaget ska upphävas. JO kan emellertid inte ge sådana förordnanden – han kan endast generellt bedöma om beslagsförfarandet varit korrekt. Däremot kan tingsrätten på yrkande av den som ärendet gäller besluta om ett beslag ska hållas i kraft eller inte.

Beslagtagen egendom ska förvaras så att den inte förstörs. BJO gav en kriminalkommissarie vid Egentliga Finlands polisinspektion en anmärkning för överträdelse av denna bestämmelse. Kriminalkommissarien hade i ett ärende som gällde grov utpressning bestämt att fotografier, negativ och en cd-skiva som beslagtagits i bevisningssyfte skulle förstöras redan före rättegången, för att föremålen inte senare skulle kunna användas i brottsligt syfte. Kriminalkommissarien hade diskuterat saken med häradsåklagaren som var av samma åsikt. Eftersom åklagarens lagtolkning bidrog till att föremålen förstördes i strid med lag gav BJO också åklagaren en anmärkning. Enligt strafflagen är det domstolens sak att besluta om förverkandepåföljder. Det kan observeras att i tingsrätten framfördes påståendet att de förstörda negativerna eventuellt hade kunnat användas för framställning av noggrannare fotografier som hade kunnat tala till den åtalades fördel (3425/4/10*).

I några fall kritiserades polisen för obefogat dröjsmål med att lämna tillbaka beslagtagen egendom till ägaren (89, 846, 1828 och 4058/4/10). I ett annat, mera speciellt fall hade polisen förstört en narkotikaodling, för odlingen använda näringsämnen och gödselmedel och samtidigt slagit sönder en våningssäng som användes som underlag för odlingen. Kommisarie hade i och för sig haft prövningsrätt när det gällde förstörandet, men detta hade inte skett "bevisligen" på det

sätt som lagen kräver. Enligt BJO:s åsikt krävs det tydlig, separat dokumentation för att uppfylla detta krav. Med anledning av beslutet meddelade Polisstyrelsen att den kommer att komplettera sina anvisningar (100/4/10*).

FÖRFARANDET VID FÖRUNDERÖKNING

I klagomålen om förundersökning tas upp flera återkommande teman, exempelvis frågor som gäller förundersökningsbeslut och delgivning av sådana samt förundersökningens omfattning och varaktighet.

Också under 2011 var det nödvändigt att i några avgöranden påminna polisen om att om någon gör en anmälan till polisen om en händelse som han eller hon anser vara ett brott, måste polisen registrera anmälan. Det är således anmälarens uppfattning som är avgörande – en annan sak är att förundersökning behöver göras endast om det enligt polisens åsikt finns anledning att misstänka brott. BJO ansåg bl.a. den omständigheten vara problematisk att lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet inte över huvud taget gäller förundersökning, trots att polisen i viss utsträckning också tar emot elektroniska anmälningar. I samband med totalrevideringen av polisens datasystem är det skäl att göra en grundlig omprövning av situationen, uttryckligen från kundernas synpunkt (2824/4/09).

Den vanligaste anledningen till klagomål har redan i flera års tid varit polisens beslut om att inte göra förundersökning. Motiveringarna till sådana beslut har i många fall varit bristfälliga eller så otydliga att det inte framgått om det är fråga om att lämna en förundersökning ogjord eller om att avsluta en förundersökning. Det är skäl att göra en tydlig skillnad mellan dessa situationer, eftersom de skiljer sig från varandra i fråga om vilka bestämmelser som ska tillämpas och i fråga om förutsättningarna. I den nya förundersökningslagen understryks skyldigheten att motivera beslut som gäller förundersökning. Ett ofta återkommande fel var också att målsäganden inte underrättades om beslut att avbryta förundersökningen.

I några fall avbröts förundersökningen utan att i praktiken några åtgärder alls hade vidtagits, trots att det uppenbarligen hade funnits möjligheter att vidta åtgärder. I sådana fall hade polisen i allmänhet redan i klagomålets utredningsskede beslutat fortsätta förundersökningen. Den låga tröskel för avbrytande av förundersökning som framkommit i dessa fall visar eventuellt att polisen som arbetar under en hård press kan ägna alltför lite uppmärksamhet åt mindre lovande ärenden.

I klagomålen kritiserar ofta också långa förundersökningstider. Enligt lagen ska förundersökning göras utan onödigt dröjsmål. Långa förundersökningstider är problematiska för målsägande i enskilda mål och när det gäller resultatet av förundersökningen, liksom även för hela det straffrättsliga systemets funktion och trovärdighet.

Polisen kan och bör prioritera vissa förundersökningar, vilket innebär att en del av förundersökningarna ibland måste vänta länge på sin tur. Det kan vara en utredare eller också någon ännu högre instans än undersökningsledaren som bär ansvaret för att förundersökningar dröjer. Europadomstolen upprepade gånger gett finska staten fällande domar i ärenden som gällt rättegångens längd. Från Europadomstolens synpunkt utgör också förundersökningen en del av rättegången, vid bedömningen av den sammanlagda tid som brottmål tagit i anspråk.

Det kan konstateras att förundersökningen anses vara en del av rättegången också i lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång (362/2009) som trädde i kraft i början av 2010. Enligt lagen har en enskild part rätt till skälig gottgörelse av statens medel om rättegången har fördröjts så att dröjsmålet kränker partens rätt till rättegång inom skälig tid. Lagen gäller endast ärenden som har tagits upp till behandling i domstol. Högsta domstolen ansåg emellertid i sitt prejudikat HD:2011:38 att också den omständigheten att enbart förundersökningen har tagit oskäligt lång tid i anspråk, trots avsaknaden av en uttrycklig nationell bestämmelse kan ge rätt till ersättning på motsvarande sätt som om den egentliga rättegången drar ut på tiden. Enligt avgörandet är det med tanke på partens rättssäkerhet inte motiverat att rätten till ersättning på

grund av att förundersökningen tar oskäligt lång tid ska vara beroende av om det slutligen väcks åtal i ärendet eller inte.

JO Jäskeläinen anförde i sitt utlåtande (2438/5/11*) om ett förslag till revidering av lagen om gottgörelse för dröjsmål att rätten till ersättning på grund av dröjsmål med förundersökning och åtalsprövning borde tryggas på lagnivå.

Dessa möjligheter till gottgörelse begränsar i varje fall justitieombudsmannens möjligheter att framställa om gottgörelse i sådana fall då förundersökningen tagit oskäligt lång tid.

Också under verksamhetsåret ansågs det i några fall att förundersökningen utan anledning hade fördröjts. Det var emellertid inte fråga om särskilt flagranta fall utan snarare om dröjsmål som berodde på en tjänstemans stora arbetsbörda eller på försummelse som inte kunde tillräknas en enskild tjänsteman. Från en parts synpunkt saknar orsaken till dröjsmål i allmänhet betydelse. I några fall hade förundersökningen i någon mån fördröjts på grund av att förhörsprotokoll eller annat material kommit bort, vilket givetvis vederbörande utredare ansvarade för.

I tre fall kritiserade BJO polisen för att i förundersökningsprotokoll inte hade antecknats utelämnat material (2322/4/10*) eller för att protokoll inte hade upprättats eller någon annan anteckning om identifiering inte gjorts (3213 och 3313/4/10). BJO underströk att åklagaren i sin åtalsprövning, men i synnerhet svaret och andra parter måste kunna lita på att i förundersökningsprotokollet har gjorts anteckningar om det material som i brottmålet i fråga om uppkommit vid förundersökningen, trots att polisen eventuellt inte ansett att materialet är relevant i ärendet. En förundersökningsåtgärd som från polisens synpunkt är resultatlös kan enligt någon annans åsikt tala för den misstänktes oskuld.

Försummelser vid registreringen framkom också i några fall där polisen hade kroppsvisiterat personer som misstänktes för narkotikabrott. Då kroppsvisitationen inte hade gett något resultat hade polisen inte upprättat protokoll över åtgärden. Att en åtgärd inte ger något resultat är emellertid inte en orsak att inte upprätta pro-

tokoll (3625/4/09 och 4264/4/10). Också gränsdragningen mellan kroppsvisitation och säkerhetsvisitation enligt polislagen samt förutsättningarna i sådana fall bedömdes liksom tidigare år i ett par fall. Exempelvis i beslutet 1966/4/10* underströk BJO att säkerhetsvisitation får göras endast under förutsättningar som uttryckligen nämns i polislagen.

ÖVRIGA FALL

Jävig polis får inte utreda brottsmisstankar

I klagomålen anfördes då och då misstankar om att poliser är jäviga. Vid en närmare utredning av saken framgår det vanligen att så inte är fallet. Under verksamhetsåret kritiserade BJO dock i två beslut poliser som trots jäv deltagit i utredning av misstänkta brott.

Det första fallet gällde Birkalands polisinspektion. IM:s polisavdelning hade redan på grund av uppgifter i massmedierna utrett vad som skett under en förundersökning. BJO ansåg det vara skäl att på eget initiativ närmare undersöka polisens förfarande.

Det framgick i ärendet att en kriminalkommissarie vid den polisinspektion som ansvarade för utredningen av narkotikabrott hade deltagit i den preliminära utredningen av brottsmisstankar mot sin nära vän. Misstankarna gällde narkotikabrott. Till Tammerfors polisinspektion hade under ett år kommit in tips om saken innan kriminalkommissarien diskuterade misstankarna med sin chef. Chefen – liksom alla andra som hördes i ärendet – ansåg att kriminalkommissarien på grund av det nära vänskapsförhållandet inte kunde leda den förundersökning som därefter inleddes.

Kriminalkommissarien hade sålunda inte verkat som undersökningsledare. BJO ansåg emellertid att redan bedömningen av de tips som kom in från första början borde ha styrts till någon annan. Han ansåg det också vara problematiskt att kriminalkommissarien hade diskuterat förundersökningen med bl.a. undersökningsledaren och fattat beslut om tvångsåtgärder i förundersökningar som anslöt sig till ärendet. Vidare

hade kriminalkommissarien några år senare verkat som undersökningsledare i ärenden som hade ett nära samband med vännens nya brott. Det räcker inte att en jävig polisman formellt avhåller sig från undersökningen. Polismannen måste också undvika att *de facto* delta i undersökningen eller i verksamhet som av en utomstående betraktare lätt kan tolkas som faktiskt deltagande.

BJO Pajuoja's beslut 9.12.2011,
dnr 609/2/10*, föredragande Juha Haapamäki

I ett annat fall hade en undersökningsledare vid polisrättningen i Älvdalarna utrett sin egen sons eventuella andel – överlämnande av fortskaffningsmedel till berusad – i ett rattfyllerifall som han undersökte. Han hade själv utrett ärendet genom att samtala med sin son och en närvarande polisman och kommit fram till att sonen inte hade begått något fel. I ett klagomål framfördes misstanken att polisen skyddar sina egna.

BJO ansåg att undersökningsledaren borde ha avhållit sig från undersökningen senast då han ansåg att det var skäl att utreda sonens andel i händelserna. Han kunde inte själv besluta att hans son inte var delaktig i ärendet och han kunde inte heller i egenskap av undersökningsledare godkänna andras åsikt om saken (3821/4/10*).

Vid förundersökningen av de båda fallen framkom i och för sig inga brister. Detta har dock ingen betydelse för bedömningen av jävsfrågan. Avsikten med jävsbestämmelserna är att förebygga sådana konstellationer mellan en tjänsteman och ett ärende eller en part som lätt ger upphov till misstankar och att sålunda stärka förtroendet för myndighetsverksamhetens opartiskhet.

BJO underströk att det inte räcker att ett ärende *de facto* sköts på ett opartiskt sätt. Det är också viktigt hur undersökningsarrangemangen ser ut i en utomstående betraktares ögon. Vid denna bedömning är det inte avgörande vad tjänstemännen själva anser om sin opartiskhet eller att en jävig person formellt avhåller sig från att delta i behandlingen av ett ärende.

BJO ansåg det vara problematiskt att det inte finns någon allmän jävsbestämmelse som gäller polismän. BJO har delgett IM sina synpunkter för eventuella åtgärder.

Här kan ännu nämnas ett fall som aktualiserar jävsfrågan. En polisman var oenig med sin granne i en fråga som gällde parkeringen av dennes bil. Samtalen, under vilka polismannen inte nämnde sin tjänsteställning, ledde inte till att bilen flyttades. En vecka senare delgav polismannen sin granne ett meddelande om straffanspråk för äventyrande av trafiksäkerheten, dvs. för parkeringen som polismannen ansåg vara lagstridig. BJO ansåg att polismannen borde ha avhållit sig från att behandla parkeringsfelet efter att han redan som privatperson försökt sköta ärendet. Inte heller polisinskriftningen ansåg förfarandet vara sakligt (1404/4/10).

Information och offentlighetslagen

Offentlighetsfrågor är ofta problematiska. Polisen blir dagligen tvungen att ta ställning till frågor som berör offentligheten, ibland med mycket kort betänketid. Utgångspunkten är självfallet att man inte får ge ut information i sekretessbelagda ärenden. Exempelvis uppgifter om förundersökning är i regel sekretessbelagda innan en eventuell rättegång inleds. Å andra sidan kräver man också av polisen så stor öppenhet som möjligt samt aktiv informationsförmedling. Dessa krav accentueras av informationsförmedlingens ökade volym och av det allt snabbare tempot. Det ställs krav på realtidsinformation och massmedierna har ofta även tillgång till information från andra källor. Balansgången mellan dessa motstridiga krav är en krävande uppgift. Förundersökningslagens bestämmelser om informationsförmedling är dessutom mycket allmänt formulerade. Den nya förundersökningslagens bestämmelser är något exaktare.

BJO Pajuoja kritiserade i ett ärende som han undersökt på eget initiativ en kriminalöverkommissarie vid CKP för att denne efter att utredningen av dödsorsaken med anledning av två dödsfall i polishäkte blivit klar hade gett pressmeddelanden om dödsorsakerna. Sådana uppgifter är emellertid sekretessbelagda och får inte ges ut i offentligheten (817/2/09).

Också JO Jäskeläinen tog ställning till bl.a. polisens förfarande och sekretessbeläggning av uppgifter om utredning av dödsorsak i sitt beslut 649/4/10*. Han framställde att social- och hälsovårdsministeriet överväger att ändra lagen så att i den beaktas både skyd-

det av den avlidnes integritet och behovet av motiverad information (4689/2/11*). Mera om detta i avsnittet Hälso- och sjukvård s. 249.

BJO utredde på eget initiativ (1354/2/11*) också frågan om de anvisningar som polisens högsta ledning utfärdat om utlämnande av uppgifter om hemutryckningar var sakliga. Enligt anvisningarna kan uppgifter om ett polisärende som gäller "störande uppträdande" överlämnas till ett bostadsaktiebolag eller en hyresvärd på grund av att dessa antas ha partsställning. BJO Rautio ansåg emellertid redan i sitt avgörande 2005 (se JO:s berättelse 2005 s. 140) att en hyresvärd eller ett bostadsaktiebolag inte är part med avseende på polisens uppdrag i sådana fall och sålunda inte har rätt att få sekretessbelagda uppgifter om en hyresgästs privatliv. BJO bad IM meddela vilka åtgärder som eventuellt vidtagits i ärendet.

IM:s rättsenhet meddelade att Polisstyrelsen i december 2011 uppdaterat sina anvisningar och därvid beaktat BJO:s ställningstagande i handboken om polisens uppgifter i samband med utrycknings- och fältverksamhet. Av resursskäl hade däremot handbokens avsnitt om handläggning av offentlighetsfrågor hos polisen inte ännu uppdaterats. Rättsenheten uppgav att det är skäl att snabbt inleda uppdateringen om det är meningen att hålla i kraft handboken.

Tillämpningen av offentlighetslagen medför varje år problem för polisen. Det är ofta fråga om att en tjänsteman som vägrat lämna ut handlingar inte informerat sökanden om att ärendet kan hänskjutas till en myndighet för avgörande. Liksom tidigare år framgick det i ett halvt dussin fall att dokument hade lämnats ut först efter den tidsfrist som anges i offentlighetslagen, t.ex. i en situation där en person gjort en förhandsbeställning av ett förundersökningsprotokoll. Orsaken till att dokumentbeställningar inte expedieras är oftast dålig dokumentförvaltning: beställningarna glöms bort, de förmedlas inte till rätt person eller också förkommer de helt och hållet.

I flera klagomål kritiserades också polisens hantering av personbeteckningar, t.ex. förfarandet att skriva ut samtliga parter personbeteckningar på kopior av brottsanmälningar. Klagandena var särskilt bekymra-

de för att den misstänkte på detta sätt fick deras personuppgifter. BJO uppmärksammade polisen på att personbeteckningar inte i onödan ska skrivas ut på handlingar som upprättas hos myndigheterna. BJO ansåg att frågan också har samband med genomförandet av datasystemen. Han bad därför Polisstyrelsen meddela vilka åtgärder den eventuellt vidtagit i ärendet.

BJO Pajuojas beslut 15.7.2011,
dnr 1875/2/11, föredragande Kristian Holman

Polisstyrelsen meddelade att den gett polisinskrivningarna och andra polisenheter anvisningar om utlämnande av kopior av anmälningar. I datasystemet för polisärenden har det gjorts en sådan ändring att kopior av anmälningar efter 21.9.2011 kan skrivas ut antingen med personbeteckning eller födelsetid. Också andra uppdateringar av anvisningarna planeras. Dessutom kommer de krav som ställs på hantering av personbeteckningar att beaktas i samband med totalrevideringen av datasystemet för polisärenden.

Polisen handlade lagstridigt, då den förbjöd användning av gängväst

Klaganden hade besökt en motorcykelmässa iklädd en gängväst, då polisen hade uppmanat honom att ta av sig västen och föra den till garderoben. Då klaganden inte gick med på detta uppmanades han avlägsna sig från mässan, vilket han också gjorde.

Polisen hänvisade till lagen om sammankomster enligt vilken polisen vid behov kan ge anvisningar och föreskrifter för att allmän ordning och säkerhet ska kunna upprätthållas. Enligt polisen kan användning av gängväst utgöra en fara för allmän ordning och säkerhet, skrämma andra människor och provocera till bråk.

BJO ansåg att skyddet för privatlivet innebär att var och en har rätt att leva sitt eget liv utan myndigheters och andra utomståendes obefogade ingrepp. Skyddet för privatlivet omfattar också rätten att bestämma sin klädsel. Ingrepp i privatlivet förutsätter stöd i lag. Under särskilda förhållanden, t.ex. i fängelser, kan användning av mc-västar begränsas för upprätthållan-

de av ordning och säkerhet. Detta kan ske med stöd av fängelselagen. Däremot finns det inga allmänna bestämmelser som begränsar användning av kläder av en viss typ.

BJO anser att det i den aktuella situationen inte förekom något hot som enligt lagen om sammankomster skulle ha berättigat ett ingrepp i rätten att använda gängväst. Han framhöll att de grundläggande rättigheterna kommer i första hand och att bestämmelser som medger undantag från dem ska tolkas snävt. Det fanns inte heller lagliga grunder för att avlägsna klaganden från platsen, eftersom han varken orsakat störning eller fara för allmän ordning och säkerhet. Den enda orsaken till att han avlägsnades förefaller ha varit att han var iklädd gängväst.

BJO Pajuoja's beslut 8.2.2011,
dnr 2740/4/09*, föredragande Mikko Eteläpää

I ett annat beslut som gällde mc-gäng ansåg BJO att polisen inte hade någon laglig grund att i samband med säkerhetskontroll fotografera medlemmarna av s.k. procentgång som anlände till ett motorcykelevenemang. Polisens förfarande kunde inte anses vara sådan teknisk övervakning som avses i polislagen. BJO underströk att förberedelser också för eventuella allvarliga hot kan vidtas endast inom lagens ram. Den omständigheten att en person hör till ett mc-gäng ger inte polisen särskilda befogenheter (1979/4/09*).

Skjutvapenärenden

För några år sen skedde det en ökning av antalet klagomål om vapentillstånd, då framförallt skolskjutningar motiverade polisen att gå in för en hårdare linje i dessa tillståndsärenden. Polisnärhållningarnas beslut kan emellertid ofta överklagas till förvaltningsdomstolen och justitieombudsmannen prövar därför i allmänhet klagomål endast med avseende på förfarandet. Polisens förfarande i detta avseende har varje år föranlett kritik. BJO har konstaterat att lagstiftningens tydlighet lämnar övrigt att önska (JO:s berättelse 2010 s. 174).

En revidering av skjutvapenlagstiftningen är aktuell. Riksdagen godkände det första skedet av revideringen (RP 106/2009 rd) som trädde i kraft i juni 2011 och som innebär att förutsättningarna för vapentillstånd skärps och att kontrollen av tillståndssökandenas och tillståndshavarnas hälsotillstånd effektivteras.

I fråga om klagomålsavgörandena kan för det första nämnas ett fall där BJO gav Helsingfors polisinspektörens tillståndsenhet en anmärkning. Hos klaganden hade i samband med en brottsutredning beslagtogs bl.a. fyra vapen. Undersökningsledaren beordrade så gott som omedelbart att vapnen för prövning av skjutvapentillstånd skulle överföras till tillståndsenheten, dit de enligt diariet anlände i mars 2010. På grund av ett informationsavbrott framskred ärendet uppenbarligen inte alls förrän det efter ett klagomål aktualiserades i september 2010. I ärendet hade sålunda inte över huvud taget fattats några sådana beslut om omhändertagande som avses i skjutvapenlagen (2929/4/10).

Till följd av ett liknande informationsavbrott hade inte heller i ärendet 436/4/10 fattats något interimistiskt beslut om omhändertagande inom en skälig tid. I ärendet 1023/4/11 hade en kriminalkommissarie felaktigt fattat beslut om fortsatt interimistiskt omhändertagande av vapen trots att vapnen på grund av brottsmisstanke hade tagits i beslag.

Vissa ärenden som gäller polisen behandlas också i avsnitten Barnets rättigheter (s. 266) och Språkärenden (s. 313). I de sistnämnda fallen föranledde polisens förfarande kritik i osedvanligt många fall.

5.4 FÅNGVÅRDEN

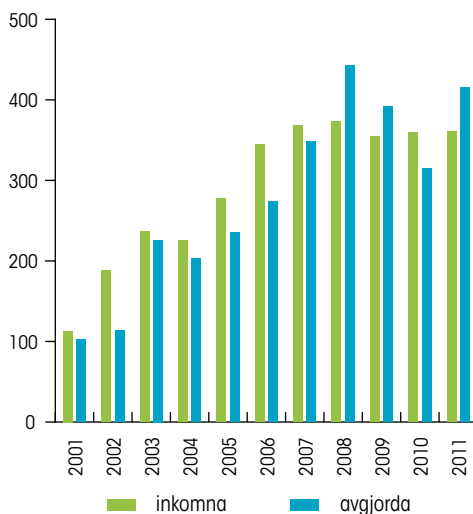
Laglighetskontrollen av fångvården sköttes under verksamhetsåret av JO Petri Jääskeläinen. Referendarierådet Harri Ojala var huvudföredragande för fångvårdsärendena.

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.

5.4.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Det totala antalet fångar minskade en aning under verksamhetsåret. Antalet häktade ökade däremot fortsättningsvis. Vid utgången av året fanns det ca 630 häktade (586 året innan). Antalet bötesfångar fortsatte att sjunka och var vid utgången av året 43 (51 året innan). Antalet personer i övervakad frihet på prov uppgick till 121 (91 året innan). Antalet utländska straffångar ökade fortsättningsvis och uppgick nu till 266 (209 året innan), medan antalet utlänningar som var häktade däremot minskade en aning till 199 (215 året innan). De utländska fångarnas andel av alla fångar ökade till över 14 %.

I Finland tog man i början av november 2011 i bruk en ny straffrättslig påföljd, nämligen övervakningsstraff. Övervakningsstraff får dömas ut istället för ett högst sex månader långt ovillkorligt fängelsestraff, då det finns hinder för att döma ut samhällstjänst. Övervakningsstraffet är en samhällspåföljd och placerar sig med avseende på sin stränghet mellan samhällstjänst och ovillkorligt fängelsestraff. Straffet avtjänas i frihet, men den dömda personen övervakas under den tid straffet varar med hjälp av både tekniska anordningar och övervakningsbesök.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2001–2011*



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

5.4.2 INSPEKTIONER

Under år 2011 inspekterade JO Pelso fängelse, Kes-tilä fängelse och Uleåborgs fängelse. Dessutom inspekterade JO Södra Finlands brottspåföljdsregions regioncentrum och utvärderingscentrum. Därutöver inspekterade föredragande på förordnande av JO fängelserna i Tavastehus, Åbo, Käyrä, Vanda, Satakunta, Riihimäki, S:t Michel och Kuopio, samt polikliniken vid Riihimäki fängelse.

Med undantag för Vanda fängelse var alla fängelseinspektioner oanmälda. Vid inspektionerna uppmärksammades omständigheter som är av betydelse med tanke på fångarnas rättssäkerhet, t.ex. fängelsernas isoleringsavdelningar (observationsceller, utrymmen för urindrogtest mm.) och resecellavdelningar. Inspektionen av Kuopio fängelse utfördes i samband med invigningen av fängelsets förnyade lokaler. Vid inspektionerna av Kuopio fängelse och nybyggnaden i anslutning till S:t Michels fängelse bekantade sig föredragandena i första hand med fängelsernas utrymmen. Utrymmena verkade vara synnerligen ändamålsenliga och moderna. I samband med inspektionerna förde man även konfidentiella samtal med fångar som slumpmässigt valdes ut från fängelsernas olika avdelningar. I anslutning till inspektionerna gavs fångarna också tillfälle att samtala med JO och föredragandena. På basis av de iakttagelser som gjordes under inspektionerna tog JO sammanlagt tre ärenden till prövning på eget initiativ.

5.4.3 FRAMSTÄLLNINGAR OCH EGNA INITIATIV

År 2011 tog JO på eget initiativ sexton nya ärenden till prövning. Dessa ärenden gällde

- patientjournalanteckningar om vårdkonsultationer inom fängelsevården (99/2/11)
- läsning av korrespondensen mellan en rättshjälpsbyrå och en fånge (228/2/11)
- de trånga cellerna i Kervo fängelse (917/2/11)
- fångarnas möjligheter att ringa telefonsamtal i slutna fängelser (933/2/11)



I juni 2011 gjordes en oanmäld inspektion av Käyrä fängelse. I samband med inspektionen av fängelsets lokaler besöktes bl.a. arbetshallen. På bilden överarbetsledare Markku Nieminen.

- tandvården i Vanaja fängelse (971/2/11)
- iakttagelser av utdelningen av läkemedel till fångarna med avseende på sekretessen i fängelset (971/2/11)
- hörande av en part i fängelset (1393/2/11*)
- telefonsamtal mellan fångar i två olika fängelser (1658/2/11)
- anordnande av tillräcklig verksamhet utanför cellen (1911/2/11)
- tillgången till klagomålsblanketter och kuvert i fängelserna (2091/2/11)
- frågan om huruvida en föreskrift om utvärderingscentrens verksamhet var tillbörlig (2690/2/11)
- uppföljning av vården för fångar som får substitutionsvård (3906/2/11)
- överbeläggningen av Vanda fängelse och vissa andra fängelser (4086/2/11)

- korrespondensen mellan regionförvaltningsverken och fångarna (4140/2/11)
- frågan om huruvida ordningsstadgan för den öppna fängelseavdelningen i Jokela fängelse var tillbörlig (4251/2/11)
- ett dödsfall i fängelset (4377/2/11)
- en fångs hälso- och sjukvård samt dödsfall (4378/2/11).

Nedan följer en redogörelse för de ärenden som JO under år 2011 tog till behandling på eget initiativ och för sådana klagomålsavgöranden som föranledde en framställning.

ÖVERTRÄDELSE AV PERMISSIONS- VILLKOREN PÅVERKADE STRAFFTIDEN

I tre olika klagomål uppmärksammades den situation där klagandena hade återvänt från en permission senare än vid den utsatta tidpunkten. Klagandena hade emellertid enligt sin egen uppfattning förse-
nat sig av orsaker som inte berodde på dem själva. På grund av att klagandena inte hade återvänt från permissionen vid den utsatta tidpunkten räknades ett dygn för varje klagandes del inte in i strafftiden.

Problemet utgjordes av huruvida myndigheterna i en sådan situation har prövningsrätt när det gäller beräk-
nandet av strafftiden eller om saken i fängelselagen har reglerats på ett sådant sätt att klandervårdheten av fångens förfarande saknar betydelse då man fattar beslut om inräkning i strafftiden.

Brottspåföljdsverket (Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet) uppgav i sitt utlåtande att den be-
stämmelse om inräkning i strafftiden som ingår i 3 kap. 7 § 2 mom. i fängelselagen är entydig och att den inte ger beslutsfattaren någon prövningsrätt. Verkställighetscheferna kunde således inte ha fattat något annat slags beslut i dessa fall. Brottspåföljdsverket hade 15.10.2007 gjort en framställning till justitieministeriets (JM) kriminalpolitiska avdelning om ändring av lagstiftningen angående beräkningen av strafftiden i den situation där en fånge försenar sig och inte återvänder till fängelset vid den utsatta tidpunkten, efter-

som den gällande regleringen enligt Brottspåföljds-
verket kunde leda till en oskäligen situation för fången.

JO konstaterade att han inte hade orsak att klandra
verkställighetscheferna, som hade iakttagit centralför-
valtningsenhetens anvisningar. JO:s uppfattning om
förekomsten av prövningsrätt avvek emellertid från det
som centralförvaltningsenheten framfört. JO konstate-
rade att det är fråga om en mycket problematisk situa-
tion ifall en fånges strafftid i praktiken förlängs med
stöd av det nämnda lagrummet trots att försummel-
sen av den utsatta tiden inte kan anses bero på fången
själv. JO granskade vilka problem som hänför sig till
detta med tanke på grundlagen och huruvida det kun-
de vara möjligt att bedöma att det aktuella lagrummet
inte ovillkorligen är förpliktande och att verkställighets-
cheferna därmed inte saknar prövningsrätt i ärendet.

För att straffansvar ska uppkomma krävs det inom
straffrätten alltid att den berörda personen åtminstone
har uppträtt oaksamt. Olyckshändelser får inte
bestraffas (förbudet mot objektivt straffansvar). I rätts-
litteraturen har denna princip anknutits till den prin-
cip om människovärdets okränkbarhet som ingår i
1 § i grundlagen. Också i 7 § 3 mom. i grundlagen
är utgångspunkten att ingen får berövas sin frihet
godtyckligt eller utan laglig grund.

Enligt JO kunde man fråga sig ifall det inte är fråga
om godtyckligt frihetsberövande också då en persons
viljebildning lämnas utan avseende, dvs. då frihetsbe-
rövandet förlängs trots att den berörda personen inte
själv har haft möjlighet att inverka på de händelser
som lett till att permissionstiden överskridits. JO beto-
nade att han inte i sitt beslut tog ställning till när det
anses vara fråga om en sådan situation som fången
inte själv har kunnat påverka och när det däremot
är fråga om en situation som fången rimligtvis bor-
de ha kunnat förutse och därmed undvika.

Med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 7 § 3 mom. i
fängelselagen är det möjligt att i strafftiden inräkna
den tid under vilken verkställigheten har varit avbru-
ten utan fångens förskyllan.

JO ansåg att 3 kap. 7 § 2 mom. i fängelselagen står
i strid med grundlagen om den tolkas så att man in-
te under några omständigheter kan ta hänsyn till fän-

gens viljebildning. Det är emellertid fråga om en skenbar konflikt som kan elimineras genom att momentet tolkas på ett sätt som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Lagstiftaren skulle med beaktande av 1 och 7 § i grundlagen inte ens ha kunnat stifta en norm som möjliggör att någon berövas sin frihet av en orsak som inte beror på honom eller henne själv.

På basis av lagens förarbeten kan man sluta sig till att riksdagen inte uttryckligen har behandlat det problem som hänför sig till fångens viljebildning. Eftersom närmare reglering om saken saknas ansåg JO att det med beaktande av de värderingar som grundlagen baserar sig på inte finns hinder för att man också när det gäller permissioner vid behov tillämpar den princip som framgår av 3 kap. 7 § 3 mom. i fängelselagen och som innebär att ett sådant avbrott i straffverkställigheten som har inträffat utan fångens förskyllan inräknas i strafftiden. Denna fråga bör emellertid bedömas av lagstiftaren, som ska precisera lagstiftningen. I samband med detta bör man även reglera möjligheterna att söka ändring i beslutet. För närvarande är det nämligen domstolarna som tvingas avgöra huruvida ändringssökande är möjligt eller inte.

JO sände sitt beslut till JM:s kriminalpolitiska avdelning för kännedom och gjorde en framställning om att ministeriet skulle bedöma hur de synpunkter han framfört kunde beaktas i samband med den pågående revideringen av fängelselagstiftningen.

JO Jämskeläinens beslut 30.11.2011, dnr 3350* och 3584/4/09 samt 2.12.2011, dnr 811/4/10, föredragande Anu Rita

MÅLEN FÖR VERKSTÄLLIGHETEN AV FÄNGELSESTRAFF UTGÖR INTE BEFOGENHETSGRUNDER

En fånge anförde klagomål över att Åbo fängelse inte bifallit fångens krav på att få förfoga över en skrivmaskin. Fängelset motiverade sitt förfarande med att det till målen med verkställigheten av fängelsestraff enligt 1 kap. 2 § i fängelselagen hör att förhindra brotts-

lighet under strafftiden. Klaganden kunde inte tillåtas inneha en skrivmaskin, eftersom denne under strafftiden misstänktes ha begått allvarliga brott med hjälp av en sådan.

I 9 kap. i fängelselagen finns bestämmelser om fångars rätt att inneha egendom och om de grunder på basis av vilka innehavet kan förvägras. Åbo fängelse hade dock uppenbarligen utgått från att de grunder för vägran som anges i 9 kap. inte var tillämpliga i det aktuella fallet. Som grund för vägran åberopade fängelset däremot ett av de allmänna mål med verkställigheten av fängelsestraff som nämns i lagen.

JO konstaterade att syftet med fängelselagen är att på det sätt som grundlagen förutsätter noggrant och exakt reglera fångarnas rättigheter och skyldigheter på lagnivå. Med beaktande av målsättningarna med stiftandet av fängelselagen och den systematik som används i lagen samt de krav grundlagen ställer på sådan reglering som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna ansåg JO att det är klart att 1 kap. 2 § i fängelselagen inte är en befogenhetsbestämmelse. Fångarnas rättigheter kan alltså inte begränsas med stöd av denna bestämmelse. Begränsningsbefogenheterna ska kunna härledas från någon annan bestämmelse – i detta fall från bestämmelserna om framtägnande av egendom.

Den reglering som berör fångarnas egendom är avsedd att vara utförmående, vilket är korrekt med tanke på förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna samt kravet på att rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag, vilket ingår i 7 § 3 mom. i grundlagen.

Enligt JO uppfyller bestämmelsen i 1 kap. 2 § i fängelselagen inte de krav som ställs på sådan reglering som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna, t.ex. kravet på att regleringen ska vara exakt och noggrant avgränsad. Bestämmelsen innehåller nämligen inget omnämnande av vilka rättigheter som kunde begränsas i syfte att förhindra brottslighet eller på vilka grunder detta kunde ske. Bestämmelsen ger alltså inte myndigheterna några befogenheter utan ger uttryck för en allmän värdegrund. Detta kunde enligt JO åskådliggöras också på följande sätt. Om man

med återopande av detta lagrum och sådan brottslighet som nämns i lagrummet kunde ingripa i en fånges rätt att inneha egendom, i strid med det som föreskrivs i 9 kap., skulle det på samma sätt vara möjligt att med återopande av denna allmänna princip ingripa i vilken annan rättighet som helst som på ett utförmående sätt regleras i fängelselagen. JO konstaterade att det är klart att detta inte är möjligt.

JO ansåg även att det är klart att fångarnas rätt att inneha egendom är en sådan rättighet som enligt 7 § 3 mom. i grundlagen ska regleras i lag. Regleringen ska uppfylla de krav som ställs på sådana bestämmelser som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta framgår också av den reglering som ingår i 9 kap. i fängelselagen och av att det finns föreskrifter om rätten att söka ändring i beslut som gäller innehav av egendom. Det är således inte möjligt att fatta något annat slags beslut om en fånges rätt att inneha egendom, dvs. ett sådant beslut som enbart skulle hänföra sig till den faktiska förvaltningsverksamheten och som skulle grunda sig på 1 kap. i fängelselagen.

JO framförde vidare att det finns skäl att utreda huruvida man i 9 kap. i fängelselagen tillräckligt väl har beaktat alla de grunder med stöd av vilka en fånge bör kunna förhindras inneha viss egendom, eller om det finns skäl att vidta lagstiftningsåtgärder i ärendet. JO konstaterade att lagstiftningen inte för närvarande ger någon möjlighet att ingripa t.ex. i sådana situationer som avses i klagomålet. Förundersökningsmyndigheten har dock möjligheter att med stöd av tvångsmedelslagen beslagta hjälpmedel som använts vid brott, men den möjligheten utnyttjades inte i det aktuella fallet. JO sände sitt beslut till JM:s kriminalpolitiska avdelning för utredning av regleringsbehovet.

I klagomålet var det både fråga om klagandens rätt att förfoga över sin egen skrivmaskin och om klagandens möjlighet att få förfoga över en skrivmaskin som fängelset ägde och som var avsedd för fångarnas bruk. JO konstaterade att 9 kap. i fängelselagen enligt sin rubrik "Fångarnas egendom och inkomster" inte gäller sådan egendom som fängelset äger och som är avsedd att användas av fångarna. JO ansåg dock att det inte helt och hållet är uteslutet att principerna i 9 kap. i fängelselagen också kunde tillämpas på så-

dan egendom. Situationen är emellertid oklar. Enligt JO finns det skäl att utreda om man också för denna egendoms del särskilt borde föreskriva om grunderna för att en fånge ska få inneha sådan egendom eller kunna frångå den. Detta stöds också av att fångarna t.ex. har kunnat förvägras rätten att inneha en egen radio- eller tv-apparat om fängelset har sådana apparater som är avsedda att användas av fångarna. Regleringsbehovet styrks även av att det skulle finnas skäl att förtydliga rätten till ändringssökande i de nämnda situationerna och av kravet på att fångarna ska bemötas jämlikt, vilket återopades i klagomålet.

JO delgav också till denna del JM:s kriminalpolitiska avdelning beslutet och gjorde en framställning om att ministeriet skulle bedöma hur de synpunkter på regleringen av innehav av egendom som framförts i beslutet kunde beaktas i samband med den pågående revideringen av fängelselagstiftningen.

Angående förfarandet i Åbo fängelse konstaterade JO att lagstiftningen delvis är oklar och att bestämmelserna om innehav av egendom inte i alla avseenden verkar motsvara de allmänna målsättningar som uppställts för verkställigheten av fängelsestraff. JO ansåg således att det var en tillräcklig åtgärd att delge fängelset den uppfattning han framfört i ärendet.

JO Jämskeläinens beslut 22.11.2011,
dnr 3412/4/09*, föredragande Anu Rita

LJUD- OCH BILDUPPTAGNING I FÄNGELSETS BESÖKSRUM

I besöksrummen på avdelningarna C-2 och C-3 i Riihimäki fängelse användes ett kameraövervakningssystem för upptagning av både ljud och bild. Videoupptagningarna lagrades på fängelsets server. I besöksrummet finns en glasvägg mellan fången och besökaren och dessa samtalar med varandra med hjälp av telefonlurar som påminner om snabbtelefoner. Ljudupptagningen sker med hjälp av mikrofoner som installerats i snabbtelefonerna och som utöver telefonsamtalen också registrerar ljud från omgivningen.

JO konstaterade att fängelselagens termer "video-utrustning" och "övervakning med videoutrustning" är öppna begrepp som inte närmare har definierats i lagens förarbeten. I förarbetena tas det t.ex. inte ställning till huruvida övervakning med videoutrustning utöver bildupptagning även omfattar upptagning av ljud, eller till huruvida det utöver övervakningen också är möjligt att lagra antingen bild- eller ljudupptagningar eller båda lagen av upptagningar.

JO konstaterade vidare att grunden för övervakningen av besöken i första hand är att förhindra att förbjudna föremål och ämnen hämtas in i fängelset. För avlyssning av samtal som förs i samband med besöken finns det däremot inte någon motsvarande grund som direkt skulle hänföra sig till säkerheten i fängelset.

Ett av de centrala syftena med stiftandet av fängelselagen var att den tidigare vaga regleringen, som med tanke på rättsskyddet var bristfällig, skulle ersättas med bestämmelser som uppfyller de krav som ställs på sådan reglering som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna. När det gäller fångarnas telefonsamtal och korrespondens innehåller lagen således synnerligen detaljerade föreskrifter om de förutsättningar under vilka man kan ingripa i privatlivsskyddet och skyddet för förtroliga meddelanden.

Enligt JO kan sådan övervakning som innefattar lagring av både ljud och bild med avseende på sin intensitet och den kränkning av privatlivsskyddet som övervakningen medför åtminstone jämföras med besök under särskilt övervakade förhållanden, vid vilka den vakt som övervakar besöket befinner sig inom hörhåll. När det gäller övervakningens inverkan på de grundläggande fri- och rättigheterna utgör ljud- och bildupptagning i själva verket en mer långtgående åtgärd än anordnandet av besök under särskilt övervakade förhållanden eller avlyssning av samtal.

JO ansåg inte att man i regeringspropositionen kunde ha bedömt att videoövervakning "endast i någon mån" begränsar privatlivsskyddet, om man med videoövervakning skulle ha avsett något annat än enbart visuell övervakning. Om ett samtal upptas ord för ord kan det inte under några omständigheter vara frå-

ga om ett ringa ingrepp i privatlivsskyddet, utan det är tvärtom fråga om att privatlivsskyddet helt och hållet förbigås i besökssituationen.

Vid bedömningen av saken måste man även ta hänsyn till den allmänna utgångspunkt enligt vilken sådana bemyndiganden som berättigar myndigheterna att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna ska tolkas snävt. Dessutom ska man beakta de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och den därmed sammanhängande proportionalitetsprincipen. Denna princip innebär att inskränkningen av en grundläggande fri- eller rättighet ska vara nödvändig för att ett godtagbart syfte ska nås samt att inskränkningen är tillåten endast om detta syfte inte kan nås med sådana metoder som innebär en mindre kränkning av den grundläggande fri- eller rättigheten.

Det framgick att besöken inte övervakades med hjälp av ljud- och bildupptagningar i andra fängelser. Detta talade starkt emot arrangemangets nödvändighet, i likhet med det faktum att det primära syftet med övervakningen av besöken är att förhindra att förbjudna ämnen förs in i fängelset. JO konstaterade även att lagstiftaren inte har kunnat tillåta obegränsad avlyssning av besöken.

JO ansåg vidare att 13 kap. 2 § i fängelselagen inte med avseende på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna innehåller ett tillräckligt exakt utformat bemyndigande för sådan videoövervakning som innebär att samtalen mellan fångarna och besökarna upptas i detalj i samband med normala övervakade besök.

Enligt JO kan det vara lättare att godkänna att sådan övervakning som innefattar ljud- och bildupptagning används i samband med besök under särskilt övervakade förhållanden. Även i dessa fall är det emellertid ett problem att lagen inte innehåller några föreskrifter om formen för den övervakning som ordnas i samband med besök under särskilt övervakade förhållanden. JO har redan tidigare gjort en framställning till JM om detta missförhållande.

JO konstaterade att Riihimäki fängelse hade agerat öppet i ärendet. Fängelset hade bl.a. gjort en registeranmälan om övervakningssystemet till dataombudsmannen. Saken hade också diskuterats vid den inspektion av fängelset som BJO utförde i november 2009. JO ansåg att frågan om användningen av ljudupptagningssystem i rättsligt avseende kunde betraktas som så oklar att förfarandet vid Riihimäki fängelse inte för- anledde några andra åtgärder än att JO delgav fängelset sin uppfattning. JO bad Riihimäki fängelse meddela vilka åtgärder hans uppfattning föranlett.

JO delgav också JM sin uppfattning för kännedom och för bedömning av huruvida det finns anledning att förtydliga lagstiftningen eller vidta andra åtgärder i ärendet. Han bad även ministeriet meddela vilka eventuella åtgärder som vidtagits.

JO Jämskeläinens beslut 22.6.2011,
dnr 4107/4/09*, föredragande Pasi Pölonen

JM:s kriminalpolitiska avdelning meddelade 20.12.2011 att de synpunkter som JO framfört i sitt beslut kommer att beaktas i samband med beredningen av den regeringsproposition som gäller revidering av fängelselagen och häktningsslagen.

Direktören för Riihimäki fängelse meddelade 3.1.2012 att fängelset tills vidare har fortsatt med videoövervakning på säkerhetsavdelningen.

Med anledning av direktörens meddelande beslutade JO 12.1.2012 fortsätta utreda ärendet på eget initiativ (155/2/12).

TELEFONSAMTAL MELLAN FÅNGAR

JO konstaterade att det inte finns föreskrifter om telefonsamtal mellan fångar i olika fängelser. Författningsgrunden ger således till denna del rum för tolkning. Enligt JO kan man motivera att fångar som är intagna i olika fängelser i vissa situationer bör ha rätt att sins-

emellan sköta ärenden per telefon och att de ska erbjudas en sådan möjlighet trots att det inte finns uttryckliga bestämmelser om saken.

JO gjorde en framställning till JM om att ministeriet ska bedöma huruvida det finns skäl att komplettera lagstiftningen med bestämmelser om telefonsamtal mellan fångar. JO bad ministeriet meddela vilka åtgärder hans framställning föranlett.

JO Jämskeläinens framställning 4.5.2011,
dnr 1658/2/11, föredragande Anu Rita

JM meddelade att ministeriet ansåg det befogat att en fånge har rätt att per telefon hålla kontakt med sin make som är placerad i ett annat fängelse. JM kommer att utreda hur bestämmelserna till denna del borde preciseras.

EN FÅNGES RÄTT ATT ANVÄNDA TELEFON PÅ SJUKHUSET

Av ett klagomål framgick det att klaganden, som avtjänade ett fängelsestraff, på grund av en sjukdoms-attack och undersökningar hade flyttats från fängelset till sjukhusvård för sex dagar. På sjukhusavdelningen övervakades klaganden av fängelsets övervakningspersonal. Under denna tid begränsades klagandens rätt att använda telefon så att klaganden hade samma rätt till telefonsamtal som på fängelseavdelningen. Klaganden hade använt telefon under tre dagar och var och en av dessa dagar ringt två samtal. Klagandens rätt att använda telefon var förenlig med fängelsets ordningsstadga och samtalen hade ringts med fängelsets mobiltelefon, som vakten förfogade över.

JO konstaterade emellertid att fången i detta fall borde ha haft mer omfattande rätt att använda telefon under den tid sjukhusvården pågick. I lagen är utgångspunkten nämligen att fångarna har rätt att använda telefon och att denna rättighet kan begränsas endast då det är nödvändigt med hänsyn till verksamheten och ordningen i fängelset.

När det gäller en fånge som är intagen på sjukhus kan de grunder för begränsning av fångarnas rätt till telefonsamtal som hänför sig till verksamheten på fängelsets olika avdelningar inte som sådana bli tillämpliga. JO bedömde att klaganden på sjukhuset kunde ha fått använda telefon i betydligt större omfattning än vad klaganden tillåts göra utan att detta skulle ha stört övervakningen. Det faktum att man inte velat ge klaganden en gynnsammare ställning än andra fångar när det gällde möjligheterna att använda telefon var enligt JO inte rätt förhållningssätt i denna situation. JO motiverade saken på följande sätt.

Eftersom klagandens situation och förhållandena på sjukhuset var annorlunda än i fängelset, kan man inte utgå från att klaganden utan grund skulle ha getts en gynnsammare ställning än andra fångar trots att klaganden skulle ha haft mer omfattande rätt att använda telefon än i fängelset. Dessutom bör man beakta att det över lag är möjligt att begränsa den tid fångarna har rätt att använda telefon endast i den mån det är nödvändigt med hänsyn till verksamheten och ordningen i fängelset.

Fångarnas rätt att hålla kontakt med personer utanför fängelset grundar sig på de bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna som tryggar familje- och privatlivsskyddet. Detta ska enligt JO också beaktas då man fattar beslut om en fånges rätt att använda telefon, trots att det inte finns uttryckliga föreskrifter om användningen av telefon i den situation där en fånge tillfälligt får vård eller genomgår undersökningar.

Kravet på jämlikt bemötande ställer inte heller upp hinder för att en fånge som befinner sig utanför fängelset får använda telefon i större omfattning än vad som skulle ha varit möjligt på fängelseavdelningen, ifall det inte är fråga om situationer som i rättsligt avseende är likvärdiga.

JO delgav Tavastehus fängelse sin uppfattning om att det skulle ha varit motiverat att fången i detta fall skulle ha haft mer omfattande rätt att använda telefon på sjukhuset än på fängelseavdelningen. JO sände även sitt beslut till Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet för kännedom och bad en-

heten informera brottspåföljdsregionerna om avgörandet. Dessutom sände JO beslutet till JM:s kriminalpolitiska avdelning för kännedom och för att beaktas i samband med den pågående revideringen av fängelselagstiftningen.

JO Jämskeläinens beslut 20.12.2011,
dnr 1686/4/11, föredragande Anu Rita

LÄSNING AV EN FÅNGES BREV

JO konstaterade att Kylmäkoski fängelse hade handlat lagstridigt i det fall där man börjat läsa de brev en fånge skrivit, men först nio månader senare informerat fången om saken. Enligt JO ska ett beslut som gäller kränkning av skyddet för förtroliga meddelanden delges omedelbart.

Fängelset hade handlat felaktigt också i och med att man inte hade fattat sådana beslut om saken av vilka grunderna för läsningen av breven skulle ha framgått. Fängelset hade inte heller klarat av att lägga fram tillräcklig utredning om att det funnits sådana grunder för läsningen av breven som föreskrivs i lag.

Fängelset förklarade att läsningen hade skett på begäran av polisen och utförts på grund av brottsmisstankar. Det förblev emellertid oklart huruvida det var fråga om att fången misstänktes bedriva brottslig verksamhet i fängelset. JO konstaterade att läsning av förtroliga meddelanden inte kan motiveras med 12 kap. 2 § i fängelselagen då det är fråga om förhindrande eller utredning av andra brott än sådana som begås under fängelsetiden. Det faktum att en person avtjänar ett straff medför ingen allmän rätt att kränka skyddet för förtroliga meddelanden i samband med sådana brottsutredningar som inte är anknutna till fängelset, även om en fånges brev enligt lagen får läsas i syfte att förhindra eller utreda brott.

Fängelsets utredning om grunderna för läsningen av breven var delvis motstridig. I utredningen utgick man i huvudsak från att det var fråga om sådan läsning av brev som grundade sig på 12 kap. 2 § i fängelselagen

och som fängelset hade befogenheter att fatta beslut om. Å andra sidan hänvisade man i utredningen även till att det var fråga om verksamhet med karaktären av handräckning, eftersom polisen hade framställt en begäran om att breven skulle läsas.

Fängelsets beslut om att med stöd av 12 kap. 2 § i fängelselagen läsa fångens förtroliga meddelanden kunde enligt JO grunda sig på många olika slags uppgifter som fängelset fått kännedom om, även på de uppgifter som erhållits från polisen. Den behöriga tjänstemannen vid fängelset fattade dock självständigt beslut om saken, enligt egen prövning. Beslutsfattaren är ansvarig för sitt beslut och skyldig att innan beslutet fattas vid behov tillräckligt väl utreda de omständigheter som utgör grund för beslutet, så att det finns en övertygande och tillräckligt detaljerad faktagrund för beslutet. En annan myndighets uppfattning om att det finns lagstadgade förutsättningar för en viss åtgärd utgör inte en tillräcklig grund för beslutet om saken, utan beslutsfattaren ska kräva att myndigheten motiverar sin ståndpunkt och själv utföra beslutsprövning i ärendet.

Polisens befogenheter och rätt att få information regleras i huvudsak i polislagen samt i förundersöknings- och tvångsmedelslagen. Fängelselagen ger inte polisens befogenheter att fatta beslut om läsning av en fånges brev. I fängelsets utredning fanns emellertid en hänvisning till 19 kap. 2 § i fängelselagen som gäller anmälan om innehållet i brev, telefonsamtal eller andra meddelanden. På basis av denna hänvisning kunde man få en uppfattning om att fängelset ansåg att polisen med stöd av denna bestämmelse hade rätt att kräva att fångens brev skulle läsas och att polisen skulle få den information som erhöles genom läsningen.

Polisen har emellertid inte någon sådan rätt. Enligt 19 kap. 2 § i fängelselagen får fängelset lämna polisen uppgifter om sådana omständigheter som uppdagas i fängelset och som enligt fängelsets uppfattning är av betydelse för polisen när det gäller att förhindra eller utreda ett brott. Det är alltså fråga om att fängelset i enskilda fall kan ta initiativ till att vissa uppgifter lämnas till polisen. Polisen har däremot inte rätt att kräva att fängelset ska kränka skyddet för förtroliga meddelanden för att polisen ska få vissa uppgifter.

Läsningen motiverades också med fångens kontakter till utlandet, vilka ansågs vara förknippade med en rymningsrisk. Det förblev emellertid oklart huruvida man ansåg att redan det faktum att fången hade kontakter till utlandet utgjorde ett hot mot säkerheten och därmed en grund för läsning av fångens brev, eller om det fanns någon mer konkret grund för läsningen. JO konstaterade att det var svårt att se att fångens kontakter till utlandet i sig kunde utgöra en grund för att misstänka rymning och därmed för läsning av fångens brev, om det inte fanns några mer konkreta omständigheter som tydde på att det förelåg en rymningsrisk.

Enligt JO ska man vid bedömningen av förutsättningarna för läsning av en fånges brev beakta den tröskel som grundlagsutskottet fastställt för åtgärden, samt att åtgärden ska stå i rätt proportion till sitt syfte. Dessutom ska man beakta lagutskottets krav på att det ska finnas konkreta skäl för åtgärden. Proportionalitetskravet innebär att vilka tänkbara hotbilder som helst inte berättigar till inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, utan att man vid beslutsprövningen ska beakta hur sannolikt det är att hotet realiserar samt hur allvarligt hotet är.

JO gjorde en framställning till JM:s kriminalpolitiska avdelning om att ministeriet skulle bedöma hur man i samband med den pågående revideringen av fängelselagstiftningen kunde beakta de förbud och begränsningar som berör vittnesmål vid straffprocessen. I 19 kap. 2 § i fängelselagen finns nämligen föreskrifter om Brottspåföljdsmyndighetens rätt att ge polisen, någon annan förundersökningsmyndighet eller åklagaren uppgifter om innehållet i brev, andra postförsändelser eller meddelanden från eller till en fånge, eller om innehållet i fångens telefonsamtal, om det är nödvändigt för förhindrande eller utredning av ett brott, men i bestämmelsen eller dess förarbeten yttras inget om hur utlämnandet av dessa uppgifter ska bedömas i förhållande till de förbud eller begränsningar som gäller vittnesmål.

JO Jämskeläinens beslut 11.10.2011,
dnr 3447/4/09*, föredragande Anu Rita

LIVSMEDELSHYGIENEN I SAMBAND MED MÅLTIDER PÅ FÄNGELSERNAS BOENDEAVDELNINGAR

JO undersökte på eget initiativ huruvida bestämmelserna om livsmedelshygien kan tillämpas på de måltider som intas på fängelsernas boendeavdelningar. Med hänvisning till det utlåtande som inlämnats av Livsmedelssäkerhetsverket Evira konstaterade JO följande.

Även om de föreskrivna kraven på matens temperatur uttryckligen gäller bara sådana livsmedelslokaler som avses i lagen, till vilka fängelsernas boendeavdelningar inte hör, uttrycker de dock lagstiftarens uppfattning om vilka temperaturer som betraktas som säkra i samband med hanteringen och förvaringen av livsmedel. Dessa temperaturkrav kan således betraktas som en riktgivande utgångspunkt också vid bedömningen av huruvida matserveringen i fångarnas boendetrymmen uppfyller kraven på säker hantering och förvaring av livsmedel. Eftersom fängelsets boendeavdelningar inte betraktas som livsmedelslokaler, måste inte heller de som arbetar där ha ett intyg på hygienkunskande, dvs. ett s.k. hygienpass. De hygienkrav som gäller livsmedel tillämpas emellertid på hanteringen och serveringen av mat också på boendeavdelningarna.

De som deltar i hanteringen av livsmedel på boendeavdelningarna måste inte nödvändigtvis använda skyddsklädsel. Var och en som arbetar på ett sådant ställe där livsmedel hanteras ska dock iakttä god personlig hygien och använda sådana rena kläder som lämpar sig för arbetet, samt vid behov använda skyddskläder. Minimikravet är således att de vakter som svarar för matserveringen har lämplig och tillräckligt ren klädsel för detta.

JO konstaterade att det som Brottsförhållningsmyndighetens centralförvaltningsenhet framfört om tolkningen av författningarna inte står i strid med det som framförts i Eviras utlåtande. JO sände Eviras utlåtande till Brottsförhållningsmyndighetens centralförvaltningsenhet för kännedom och uppmärksammade det som yttrats om klädseln för de vakter som serverar maten.

JO Jämskeläinens beslut 22.3.2011,
dnr 4069/2/10*, föredragande Anu Rita

TEKNISK ÖVERVAKNING I FÄNGELSERNA

I samband med prövningen av ett klagomål framgick det att det förekom betydande variationer i fråga om förvaringstiderna för sådana upptagningar som gjorts med fängelsernas övervakningskameror. Med anledning av detta undersökte JO på eget initiativ hur den tekniska övervakningen genomförs i fängelserna. JO ville undersöka förundersökningen av sådana brott som sker i fängelserna och fängelsepersonalens rättskydd samt anvisningarna för och rättsreglerna gällande den verksamhet som är av betydelse med tanke på både fångarnas och personalens säkerhet.

Den viktigaste frågan som undersöktes var upptagningarnas oenhetliga förvaringstider, som förklarades med servrarnas begränsade kapacitet. På basis av de utredningar som fängelserna lämnat in kunde JO inte konstatera att det förekommit några sådana processuella brister i förfarandena i anslutning till den tekniska övervakningen som skulle ha föranlett några åtgärder från hans sida.

JO Jämskeläinens beslut 20.12.2011,
dnr 2397/2/08, föredragande Reima Laakso

FÄNGELSERNAS ANVISNINGAR OCH PRAXIS I FRÅGA OM BESÖKARGRUPPER

JO undersökte på eget initiativ fängelsernas praxis och anvisningar i fråga om besökargrupper och bad Brottsförhållningsverket lämna in en utredning och ge ett utlåtande om saken. JO bad Brottsförhållningsverket framför allt utreda författningsgrunden för de eventuella anvisningar som utfärdats om saken och redogöra för hur fångarna informeras om att fängelset besöks av utomstående.

Av utredningarna framgick det att fängelserna inte hade skriftliga anvisningar om de förfaranden som iaktas då utomstående grupper besöker fängelserna.

I slutna fängelser fanns emellertid sådan vedertagen praxis för besöken som enligt utredningarna ansågs vara välfungerande.

JO upptäckte inte några brister när det gällde informandet av fångarna om besöken. En sådan situation där fångarna upplever att de utan sitt eget samtycke blir sedda av utomstående och saknar möjligheter att avlägsna sig från platsen eller söka skydd, kan enligt JO undvikas t.ex. genom att besökargrupper inte förs till rastgårdarna under den tid fångarna vistas där. På samma sätt ska man enligt JO också agera t.ex. i sådana situationer där en fånge är föremål för disciplinära åtgärder eller andra särskilda åtgärder, dvs. då fången har ett accentuerat behov av att skydda sin integritet men begränsade möjligheter till detta.

Enligt JO skulle det finnas skäl att föreskriva om den praxis och de förfaranden som iakttas i fråga om besökargrupper i fängelserna och som bl.a. inverkar på fångarnas integritetsskydd. På grund av de skillnader som förekommer mellan anstalterna bl.a. i fråga om deras konstruktion torde det emellertid inte vara ändamålsenligt att utarbeta detaljerade föreskrifter om saken på riksnivå. Däremot kan man i enlighet med fängelselagen i fängelsens ordningsstadga ta in mer detaljerade föreskrifter bl.a. om vistelse på fängelseområdet och om andra enskilda frågor. Man kunde således i fängelsens ordningsstadga föreskriva t.ex. om besökargruppernas vistelse på fängelseområdet och om de förfaranden som ska iakttas i samband med besöken.

JO Jämskeläinens beslut 5.9.2011,
dnr 2398/2/08*, föredragande Reima Laakso

BROTTPÅFÖLJDSMYNDIGHETENS BEHÖRIGA ENHET I SAMBAND MED ERSÄTTNINGÄRENDE

JO ansåg att det med tanke på den rådgivningsskyldighet som hör till god förvaltning var viktigt att utreda vilken fängelsemyndighet som är behörig i ersättningsärenden. Han beslutade undersöka saken på eget initiativ.

JM:s kriminalpolitiska avdelning gav ett utlåtande i ärendet och meddelade samtidigt också att ministeriet hört Brottspåföljdsverket (Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet) angående denna fråga.

Ministeriet konstaterade att bestämmelserna om saken gav rum för tolkning. Till följd av detta varierade praxisen i olika fängelser och regionfängelser. Ministeriet ansåg således att det fanns skäl att förtydliga regleringen t.ex. med hjälp av en förordning. Det står i fångarnas intresse att ersättningsärenden kan behandlas snabbt, sakkunnigt och till så låga kostnader som möjligt. Ministeriet betonade också att ersättningspraxisen ska vara så enhetlig som möjligt i alla fängelser. Enligt ministeriet ska fången dessutom alltid ha möjlighet att föra ärendet till domstolen för avgörande.

Ministeriet hänvisade i sitt utlåtande även till det reformprojekt som gällde sammanläggningen av brottspåföljdssektorn. Då utlåtandet gavs var regeringens proposition RP 92/2009 rd gällande denna reform under behandling hos riksdagen. Närmare bestämmelser om brottspåföljdssektorns organisation utfärdades genom förordning. I samband med reformprojektet hade man även för avsikt att utreda hur befogenheterna i samband med avgörandet av skadeståndsyrdanden skulle fastställas inom den nya organisationen.

Efter organisationsreformens ikraftträdande 1.1.2010 har Brottspåföljdsmyndigheten utgått från att frågor som gäller ersättandet av kostnader som orsakats av uppenbara fel i första hand ska avgöras av den enhet inom Brottspåföljdsmyndigheten där ersättningsskyldigheten har uppkommit. Ersättningsfrågorna ska således avgöras av fängelset eller brottspåföljdsregionen.

JO konstaterade att det inte i fängelselagen, häktningsslagen eller i någon annan lag som gäller Brottspåföljdsmyndighetens verksamhetsområde finns några särskilda bestämmelser om beslutanderätten i de frågor som avses här. Den beslutanderätt som tillkommer ledningen för Brottspåföljdsmyndigheten och dess enheter regleras i lagen om Brottspåföljdsmyndigheten och i statsrådets förordning om Brottspåföljdsmyndigheten. När det gäller tvistiga skadeståndsfrågor förs myndighetens talan vid domstolen av direktörerna för de olika enheterna, i enlighet med det som

föreskrivs i 9 § i förordningen. Till förändring av talan hör enligt JO även att enhetens direktör vid domstolen kan medge att ett yrkande är befogat.

Med hänvisning till de utlåtanden som getts av JM:s kriminalpolitiska avdelning och Brottspåföljdsmyndigheten konstaterade JO att man kunde utgå från att klagen skulle anvisas vända sig till direktören för den berörda enheten vid Brottspåföljdsmyndigheten i de eventuella ersättningsfrågor som grundade sig på det felaktiga förfarandet.

JO Jämskelärens beslut 11.1.2011,
dnr 1610/2/09, föredragande Harri Ojala

PLACERINGEN OCH BEMÖTANDET AV FÅNGAR SOM ÄR YNGRE ÄN 18 ÅR

JO avgjorde under år 2010 ett ärende som han tagit till prövning på eget initiativ och som gällde placeringen och bemötandet av fångar som är yngre än 18 år. Han konstaterade i sitt beslut att den princip enligt vilken minderåriga fångar ska hållas avskilda från vuxna fångar inte hade iakttagits i fängelserna. Minderåriga fångar ska åtminstone ha egna inkvarteringsutrymmen. Detta får emellertid inte innebära att minderåriga fångar blir isolerade och saknar möjligheter att delta i verksamheten i fängelse. Om minderåriga och vuxna fångar deltar i samma verksamhet i fängelse, ska



Under inspektionen av Åbo fängelse uppmärksammades fångarnas förhållanden på isoleringsavdelningen, resecellavdelningen och de slutna avdelningarna samt under 18-åriga och kvinnliga fångars förhållanden och behandlingen av dem. På bilden området för utomhusvistelse.

verksamheten emellertid övervakas så att de minderåriga skyddas tillräckligt väl. Det faktum att det vanligtvis endast finns några enskilda minderåriga personer i fängelset, vilket i och för sig är positivt, har gjort det svårare att bemöta de minderåriga på det sätt som lagen kräver.

JO uppmärksammade även att de personer som arbetar med minderåriga fångar ska ha tillräcklig sakkännedom för att kunna urskilja och beakta barnets bästa samt de behov som är förknippade med barnets ålder och utvecklingsfas. JO gjorde en framställning till Brottspåföljdsmyndigheten om att åtgärder bör vidtas i ärendet.

Brottspåföljdsmyndigheten rapporterade om följande åtgärder som ska vidtas för att garantera att minderåriga fångar bemöts lagenligt.

Brottspåföljdsmyndigheten har för avsikt att i anslutning till ombyggnaden av Tavastehus fängelse reservera särskilda utrymmen för placering av minderåriga fångar från västra och södra Finland.

Brottspåföljdsmyndigheten ämnar i fortsättningen ännu mer systematiskt än förut säkerställa att barnets bästa tillgodoses då ett barn placeras i ett sådant fängelse som är avsett för vuxna fångar. I detta syfte utarbetade Brottspåföljdsmyndigheten under hösten 2011 en anvisning om placeringen av fångar som är yngre än 18 år och om deras deltagande i verksamheten i fängelset. I anvisningen fästs bl.a. vikt vid att minderåriga fångar ska anvisas utrymmen som inte gör att de blir isolerade men där deras säkerhet kan tryggas.

Vidare ska man utse en ansvarsperson som är förtrogen med frågor som berör barn och som ser till att barnets bästa tillgodoses både vid planeringen av strafftiden och under den tid straffet avtjänas. Om en minderårig fånge deltar i samma verksamhet som vuxna fångar, förutsätts det att tillräcklig övervakning arrangeras och att den verksamhet som ordnas för minderåriga även i övrigt följer fastslagna principer. Dessutom ska man garantera att barnet har rätt till stöd av sina föräldrar och möjligheter att hålla tillräckligt god kontakt med dem under strafftiden.

Därutöver ska det ställas krav på att ett motiverat beslutsdokument utarbetas angående placeringen av en fånge som är yngre än 18 år. På basis av detta dokument kan man säkerställa att beslutet är förenligt med barnets bästa. Dokumentet ska åtminstone i begynnelseskedet sändas till centralförvaltningsenheten för uppföljning. Det finns även skäl att med jämna mellanrum granska hur avtjänandet av straffet löper för barnets del.

Brottspåföljdsmyndigheten har även för avsikt att förhandla med social- och hälsovårdsministeriet om de förutsättningar under vilka minderåriga fångar kunde placeras i en barnskyddsanstalt för att avtjäna sitt straff. Vidare kunde barnet i slutskedet av strafftiden t.ex. bo hemma i övervakad frihet på prov och delta i olika slags verksamhet som planeras tillsammans med barnskyddssektorn.

När det gäller häktade föreslår Brottspåföljdsmyndigheten att JM ska utreda huruvida det skulle vara ändamålsenligt att genom lag föreskriva om möjligheterna att använda elektronisk övervakning för de häktades del, varvid man också kunde minska antalet minderåriga häktade i fängelserna.

Dessutom kommer Brottspåföljdsmyndigheten att avtala om samarbete med socialförvaltningen och ordna utbildning för sin personal angående arbetet med barnfångar.

JO meddelade Brottspåföljdsmyndigheten att han betraktade det som mycket positivt att centralförvaltningsenheten gjort en så mångsidig och grundlig utredning av möjligheterna att vidta förbättringsåtgärder i fråga om placeringen och bemötandet av fångar och häktade som är yngre än 18 år. JO ansåg att de åtgärder som centralförvaltningsenheten ämnar vidta är tillräckliga.

JO Jämskeläinens meddelande 1.9.2011,
dnr 879/2/08, föredragande Anu Rita

5.4.4 ÖVRIGA AVGÖRANDEN

ANSTALTSORDNINGEN OCH BEMÖTANDET AV FÅNGAR

Lagstridig övervakning av rusmedelsfrihet

Direktören för Vasa fängelse hade enligt JO handlat lagstridigt då denne hade uppställt givandet av ett urinprov som villkor för ett övervakat besök. Ett urinprov får inte krävas i andra situationer än de som uttryckligen nämns i lagen. Det var således inte möjligt att uppställa ett sådant villkor för det övervakade besöket.

JO Jämskeläinens beslut 12.4.2011,
dnr 908/4/11, föredragande Anu Rita

Integritetsskyddet i samband med säkerhetskontroller

I ett klagomål riktades det kritik mot att klaganden efter att ha fått besök av ett barn blev tvungen att klä av sig naken i ett utrymme med kameraövervakning. JO konstaterade att det inte, i avvikelse från vad som är fallet i fråga om kroppsvisitationer, finns föreskrifter om den s.k. könsregeln i samband med fängelsets säkerhetskontroller, dvs. om att den personal som är närvarande då en person klär av sig ska vara av samma kön som den berörda personen. Enligt JO har man emellertid trots detta, på grund av fångens integritetsskydd, iakttagit könsregeln också i samband med säkerhetskontroller. I sin utredning meddelade Riihimäki fängelse att fängelset skulle utfärda anvisningar om sin praxis, så att säkerhetskontroller inte ska utföras i utrymmen med kameraövervakning. JO betraktade detta som befogat med tanke på fångarnas integritetsskydd. Genom detta förfarande är det också möjligt att säkerställa att könsregeln iakttas. JO delgav fängelset sin uppfattning för kännedom.

JO Jämskeläinens beslut 19.9.2011,
dnr 1473/4/11, föredragande Pasi Pölönen



Inspektionen av Tavastehus fängelse inriktades framför allt på de häktades förhållanden. På grund av utrymmesbristen i fängelset måste häktade t.o.m. i flera veckor bo i reseceller, vilket ansågs vara problematiskt.

Observationstiden och anteckningarna i ett observationsbeslut

En häktad hade på grund av uppenbar berusning ställts under observation i två och ett halvt dygns tid, dvs. över ett veckoslut.

JO konstaterade att anteckningarna i beslutet om observation i flera avseenden var bristfälliga. Det hade inte gjorts några anteckningar om underrättelsen till hälso- och sjukvårdspersonalen, beslutsfattarens tjänsteställning eller om undersökningen eller uppföljningen av den häktades hälsotillstånd.

När det gällde observationstiden konstaterade JO att en häktad inte ska hållas under observation under sådana förhållanden som råder på en isoleringsavdelning längre än vad som är nödvändigt med tanke på grunden för åtgärden. De dokument och den utredning som inlämnats i ärendet innehöll ingen redogörelse för de iakttagelser som gjorts i fråga om klaganden under observationen och på basis av vilka observationstiden hade bestämts. Det förblev således fullständigt oklart vilka omständigheter som inverkat på observationstiden.

JO ansåg att en observationstid som överskred två dygn var lång då det var fråga om berusning. Man ska i varje enskilt fall bedöma vilken observationstid som är godtagbar. Det är således av stor betydelse att de iakttagelser som gjorts under observationen nedtecknas, eftersom man annars i efterskott bara kan utreda saken på basis av minnesbilder. I detta fall hade man dock inte ens presenterat några minnesbilder av klagandens uppförande eller hälsotillstånd. JO ansåg därmed att man inte i detta fall hade lagt fram godtagbara argument för att observationen i enlighet med 13 kap. 3 § i häktningsslagen endast fortgått så länge det varit nödvändigt.

JO delgav Vasa fängelse sin uppfattning om förfarandets lagstridighet till den del det gällde observations-tiden och anteckningarna om observationen.

JO Jämskälärens beslut 11.5.2011,
dnr 4097/4/10, föredragande Pasi Pölönen

Bemötandet av en person i avskildhet

BJO:s ställföreträdare riktade kritik mot det förfarande som iakttagits i Åbo fängelse då en fånge hållits avskild under den tid en ordningsförseelse utreddes. Även om det inte fanns skäl att misstänka att den lagstadgade prövningsrätten skulle ha missbrukats då man beslutade hålla klaganden avskild från de övriga fångarna under den tid en misstänkt ordningsförseelse utreddes, uppmärksammade BJO:s ställföreträdare Åbo fängelse på att noggrannhet ska iaktas vid be-

slutsfattandet och dokumenteringen av beslutet, så att man gör skillnad mellan dels sådan avskildhet som hänför sig till utredningen och dels observation eller observation i isolering. Detta är av betydelse för fångens ställning, bl.a. när det gäller förhållandena i cellen och beslutets överklagbarhet.

BJO:s ställföreträdare kritiserade också Åbo fängelse för att klaganden hade stått under kameraövervakning under den tid klaganden hölls avskild för utredning av ordningsförseelsen. I denna situation hade det inte heller funnits grunder för att hålla cellen upplyst hela natten.

Kritik riktades även mot att det inte lagts fram godtagbara grunder för att klaganden vägrats inneha sådan egendom som klaganden begärt att få förfoga över. Rättigheterna för en fånge som hålls avskild för utredning av en ordningsförseelse borde inte vara snävare än för en fånge som avtjänar straff i enrum. Förfarandet var till denna del felaktigt.

BJO:s ställföreträdare Pölörens beslut 28.12.2011,
dnr 370/4/10, föredragande Mikko Eteläpää

Liknande frågeställningar om innehav av egendom uppmärksammades också i ett annat fall där man beslutat hålla klaganden avskild från andra fångar under den tid en misstänkt ordningsförseelse utreddes. BJO:s ställföreträdare kritiserade Åbo fängelse för att klaganden även i detta fall varit föremål för kameraövervakning och varit tvungen att vistas i en cell som var upplyst hela natten (446/4/10).

BJO:s ställföreträdare riktade också kritik mot att man i Åbo fängelse förvägrat en fånge som ställts under observation rätten att inneha den egendom fången bett om. BJO:s ställföreträdare ansåg att det inte var möjligt att allmänt besluta att en person som ställdes under observation inte skulle ges något "extra", när detta i praktiken verkade omfatta all egendom. Då klaganden hade bett om att i observationscellen få inneha den egendom som avsågs i klagomålet borde man för varje enskilt föremåls del ha bedömt huruvida fången med beaktande av fängelselagens bestämmelser och de eventuella föreskrifterna om egendom i fängelsens ordningsstadga kunde tillåtas inneha föremå-

len. Till den del fången inte tilläts förfoga över den begärda egendomen borde fängelset ha meddelat ett skriftligt beslut om saken, jämte en anvisning om hur man begär omprövning (1804/4/10).

ÖVERVAKNING AV KORRESPONDENS OCH SAMTAL

Kränkning av en fånges yttrandefrihet

JO gav brottsförvaldschefen vid Riihimäki fängelse en anmärkning för att denne beslutat att en fånges slutna brev till Helsingin Sanomats insändarspalt fick öppnas och läsas.

Förfarandet innebar en grov kränkning av kärnområdet för yttrandefriheten, som tryggas i grundlagen och i konventionerna om de mänskliga rättigheterna.

Som motivering till att man läst brevet anförde fängelset i sin utredning till JO att man misstänkte att fången i skrivelsen hade gjort sig skyldig till ärekränkning av fängelsets tjänstemän. Eftersom det dock visade sig att misstanken var obefogad, vidarebefordrades brevet.

Som orsak till misstanken uppgav fängelset att fången ofta ansett sig orättvist behandlad. Fången hade kontaktat fängelsemyndigheterna men ansåg sig inte ha fått sina ärenden avgjorda på ett rättvist sätt.

Av fängelsets utredning framgick inte direkt vad man hade tänkt göra ifall skrivelsens innehåll varit sådant som man misstänkte. JO konstaterade att man i så fall uppenbarligen hade kvarhållit brevet, eftersom det hade vidarebefordrats till mottagaren efter att "misstanken visat sig vara obefogad".

Bestämmelserna om läsning och kvarhållande av fångars brev ger inte en myndighet rätt att själv på förhand förhindra kritik mot sin verksamhet. Detta gäller också i sådana fall där myndigheten misstänker att kritiken uppfyller rekvisitet för ärekränkningssbrott. Medierna ansvarar även för sin del för innehållet i den text som de publicerar.

Yttrandefriheten kan begränsas genom lag och detta har man också gjort för fångars del. De bestämmelser som begränsar yttrandefriheten ska emellertid tolkas på ett sätt som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, dvs. så att yttrandefriheten är huvudregeln medan begränsningen av den utgör ett undantag. Också Europadomstolen har understrukit att begränsningarna av yttrandefriheten ska tolkas snävt. Trots att också tjänstemän har rätt att åtnjuta skydd mot ärekränkning, får myndigheter kritiseras inom vida gränser. I det aktuella fallet var det emellertid enligt JO inte enbart fråga om en lagtolknings-situation, utan om ett klart lagstridigt förfarande.

I klagomålet aktualiserades också förutsättningarna för läsning av brev och motiveringen av beslut om läsning av brev. Riihimäki fängelse hade nämligen inte lagt fram tillbörligt motiverade beslut om läsningen av fångens brev. JO ansåg att det var en allvarlig brist att grunderna för läsningen av fångens brev inte hade upptecknats.

JO Jämskeläinens beslut 29.9.2011,
dnr 2703*, 2915*, 4356* och 4357/4/09* samt
3830/4/10* och 313/4/11*, föredragande Anu Rita

Kvarhållande av post- försändelser till fångar

JO delgav Åbo fängelse sin uppfattning om fängelsets felaktiga förfarande vid kvarhållandet av postförsändelser. Fängelset hade inte gett en fånge ett sådant beslut som lagen kräver eller någon anvisning om hur man begär omprövning då fängelset hade kvarhållit en del av uppgifterna i en postförsändelse. Fängelset hade också felaktigt förutsatt att fången skulle visa att han eller hon hade betalat försändelsen innan den överlämnades till fången.

Eftersom fängelselagens bestämmelse om kvarhållande av brev och postförsändelser till vissa delar är oklar och ger rum för tolkning, sände JO sitt beslut till JM:s kriminalpolitiska avdelning för kännedom och gjorde en framställning om att ministeriet skulle bedöma hur den uppfattning han framfört om lagens tillämpning kunde beaktas i samband med den pågående revideringen av fängelselagstiftningen.

I det aktuella fallet var det fråga om att klaganden hade beställt avgöranden från flera olika tingsrätter samt handelsregisterutdrag från patent- och registerstyrelsen. Innan dessa överlämnades till klaganden hade fängelset med svart penna strukit över parternas personbeteckningar i besluten och utdragen.

Fängelset uppgav att man handlat på detta sätt eftersom det med tanke på klaganden var en fördelaktigare lösning än att kvarhålla försändelsen. Orsaken till att vissa uppgifter strukits över var enligt fängelset en misstanke om att klaganden skulle använda dessa uppgifter för brottslig verksamhet.

Enligt JO skulle fängelsets förfarande bedömas med stöd av bestämmelsen i 12 kap. 5 § i fängelselagen, som gäller kvarhållande av brev eller postförsändelser. I denna bestämmelse nämns det inte särskilt att bara en del av ett brev eller en försändelse kan kvarhållas. JO ansåg emellertid att det är klart att kvarhållandet av en postförsändelse kan gälla antingen brevet eller försändelsen i sin helhet eller bara den del av brevet eller försändelsen som innehåller eller utgör en sådan grund för kvarhållande som nämns i lagen.

JO Jämskeläinens beslut 25.10.2011,
dnr 3136.3220 och 3315/4/09* samt 907/4/10*,
föredragande Anu Rita

Öppnande av postförsändelser från ombud

Av ett klagomål som anfördes av en fånge framgick det att Kervo fångelse hade som praxis att fångarna skulle öppna brev från sin advokat i närvaro av en vakt. Enligt den utredning fängelset gav med anledning av klagomålet hade fängelset emellertid frångått denna praxis i sådana fall där det inte finns skäl att misstänka missbruk.

Fängelsets praxis stod i uppenbar strid med fångelselagen. Man får nämligen inte låta öppna ett brev från ett ombud ens fastän fången är närvarande, om det inte finns konkreta skäl att misstänka att brevet innehåller något sådant som är förbjudet enligt fångelse-

lagen. JO har sedan år 2008 flera gånger tagit ställning till denna fråga. JO gav fängelset en anmärkning för framtiden på grund av det lagstridiga förfarandet.

JO Jämskeläinens beslut 30.11.2011,
dnr 2813/4/11, föredragande Pasi Pölönen

En fånge behöver inte tillstånd för att få använda telefon

JO gav direktören för Sukeva fångelse en anmärkning i det fall där klaganden inte fått ringa upp Brottsförhöljdsmyndighetens hälsovårdsenhet i ett ärende som gällde patientjournalanteckningar. Klaganden hade skriftligen bett direktören om tillstånd till telefonsamtalet men fått svaret att tillståndet inte beviljades.

Enligt lagen har fångarna rätt att använda telefon. En fånge behöver inte något särskilt tillstånd till detta. I lagen uppställs inte heller några begränsningar när det gäller vem en fånge får stå i kontakt med per telefon. En fånge kan enligt lagen förvägras rätt att använda telefon endast om det är nödvändigt för att förhindra ett brott eller upprätthålla ordningen i fångelset. Fängelsets direktör hade inte i detta fall lagt fram någon laglig grund för att klaganden hade förvägrats telefonsamtalet.

JO Jämskeläinens beslut 26.1.2011,
dnr 3705/4/10*, föredragande Anu Rita

Fångarnas rätt att använda telefon

JO konstaterade att fångarna hade mycket begränsade möjligheter att använda telefon i Tavastehus fångelse. Han ansåg att det var särskilt otillfredsställande att fångarna inte dagligen hade möjligheter att använda telefon. Enligt JO hade fängelset inte i sin utredning lagt fram några grunder för de korta telefonsamtalen, fränsett de allmänna omständigheterna att användningen av telefon i ett slutet fångelse kräver noggrannare övervakning än i en öppen anstalt samt att det behövs bestämmelser om samtalstiderna för att alla fångar ska garanteras lika möjligheter till telefonsam-

tal. Det förblev således oklart om begränsningen av rätten att använda telefon var nödvändig på det sätt som avses i lagen med tanke på verksamheten och ordningen i Tavastehus fängelse. JO konstaterade att man i många slutna fängelser klarat av att tillhandahålla fångarna mer omfattande möjligheter att använda telefon än i Tavastehus fängelse.

JO delgav direktören för Tavastehus fängelse och regiondirektören för Västra Finlands brottspåföljdsregion sin uppfattning om fångarnas rätt att använda telefon för kännedom. JO bad regiondirektören meddela vilka åtgärder hans beslut föranlett.

JO Jämskäläinens beslut 11.1.2011,
dnr 2592* och 4504/4/10*, föredragande Anu Rita

Västra Finlands brottspåföljdsregions regioncentrum meddelade 25.5.2011 att man strävat efter att utöka fångarnas rätt att använda telefon i Tavastehus fängelse. JO beslutade med anledning av meddelandet att ärendet åtminstone inte i detta skede föranledde några ytterligare åtgärder från hans sida. JO konstaterade även att en helhetsgranskning av fångarnas rätt att använda telefon i slutna fängelser kommer att utföras senare i samband med ett ärende som han tagit till prövning på eget initiativ.

KONTAKTER

Anordnande av besök för makar som är placerade i olika fängelser

I ett fall anfördes klagomål av makar som var placerade i olika fängelser. En av dem hade deras gemensamma lilla barn med sig i fängelset. Enligt klagomålet hade man inte dittills ordnat någon möjlighet för familjen att träffas under fängelsetiden.

JO konstaterade att lagstiftningen till denna del är bristfällig. I lagen finns inte några bestämmelser om flyttningen av fångar i den situation där fångar som är placerade i två olika fängelser ber att ett besök

ska ordnas. Både JO och Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet (förut Brottspåföljdsverket) har gjort en framställning till JM om att denna situation bör regleras i lag. Vid JM pågår för närvarande ett projekt för komplettering av fängelselagens bestämmelser.

Fängelset har befogenheter att fatta beslut om besöksstidpunkterna, besökens längd och motsvarande omständigheter i anslutning till anordnandet av besök. De utrymmen och resurser som fängelset förfogar över inverkar på hur ofta besök kan ordnas. Fångarnas lagstadgade rätt att ta emot besök kan emellertid inte helt och hållet förbigås med hänvisning till bristande utrymmen eller resurser. Lagen kräver också att fängelset ska ha lämpliga utrymmen för besök. Av 10 § i grundlagen, som gäller privatlivsskyddet, följer i sista hand att fängelsemyndigheterna genom sina åtgärder ska sträva efter att stöda fångarnas familjeliv och att man inte ska uppställa några andra begränsningar för familjelivet än vad som i varje enskilt fall är nödvändigt.

Denna grundlagsbestämmelse talar för att fångens rätt till besök vid behov också ska tillgodoses på något annat ställe än i placeringsfängelset. Trots den bristfälliga lagstiftningen om saken har man emellertid ordnat besöksresor från ett fängelse till ett annat åtminstone för nära anhöriga. I det aktuella fallet talade också det faktum att klagandena hade ett gemensamt litet barn för att de skulle få träffa varandra.

JO bad fängelsernas direktörer meddela huruvida man ordnat ett besök för makarna eller inte. I fall man inte klarat av att ordna något besök, skulle också orsakerna till detta uppges. Direktörerna meddelade att ett oövervakat besök hade ordnats för makarna 27.4.2011.

JO Jämskäläinens beslut 19.4.2011,
dnr 1483 och 1530/4/11, föredragande Anu Rita

RÄTTSSÄKERHET OCH GOD FÖRVALTNING

Försummelse av informations- skyldigheten då en fånge nöjt sig med tingsrättens avgörande

Den notarie som arbetade som kontaktperson i fråga om verkställigheten vid ett fängelse hade försummat att informera domstolen och den dömdes ombud om att fången i fängelset hade anmält att denne nöjde sig med tingsrättens dom. Genom en sådan anmälan anses domen ha vunnit laga kraft och fången börjar i egenskap av fängelsefånge avtjäna det straff som han eller hon har nöjt sig med.

Fångens ombud hade således, efter anmälan om att fången nöjde sig med domen, meddelat missnöje med tingsrättens dom. Besvärsprocessen hade där- efter framskridit till hovrätten. Motsättningen mellan anmälan om att fången nöjde sig med domen och besvären hos hovrätten uppdagades först efter huvudförhandlingen.

Fången hade emellertid inte haft för avsikt att nöja sig med domen, utan det hade skett ett missförstånd i ärendet. Hovrätten fattade i denna situation ett handläggningsbeslut om att domen inte hade vunnit laga kraft, vilket innebar att besvären kunde behandlas vid hovrätten.

Enligt den utredning som erhållits i ärendet hade man sedermera vid Södra Finlands regionfängelses verkställighetsenhet särskilt uppmärksammat anmälningarna om att en fånge nöjer sig med avgörandet. JO gav notarien vid Södra Finlands brottspåföljdsregions regioncentrum en anmärkning på grund av att denne försummat sin informationsskyldighet.

JO Jämskeläinens beslut 31.10.2011,
dnr 3181/4/09, föredragande Anu Rita

Det bör fattas beslut om en fånges rätt att inneha egendom

Av ett klagomål framgick det att man vid Åbo fängelse inte hade tillåtit klaganden förfoga över sin egen skrivmaskin eller ställt fängelsets skrivmaskin till fångens förfogande. Enligt klaganden hade fängelset inte heller fattat något överklagbart beslut om saken.

Åbo fängelse hade motiverat det faktum att man inte fattat något sådant beslut om saken som skulle ha innefattat en anvisning om hur man begär omprövning med att förvaltningsdomstolen hade fattat beslut om motsvarande förfarande i ett annat fängelse. Enligt fängelset gällde det således en fråga som förvaltningsdomstolen redan hade avgjort. Enligt förvaltningsdomstolens beslut kunde avgörandet inte överklagas.

Fängelsets uppfattning om att det inte fanns skäl att på begäran fatta ett nytt beslut om den innehavsfråga som förvaltningsdomstolen redan hade avgjort är enligt rättslitteraturen och den rådande uppfattningen inom förvaltningsrätten felaktig. JO konstaterade att det är möjligt att fatta ett nytt beslut om en fråga som gäller en fånges rätt att inneha egendom trots att det tidigare fattats ett negativt beslut om saken och trots att förvaltningsdomstolen vidmakthållit det tidigare negativa beslutet. Om man hade fattat ett nytt (negativt) beslut om saken, skulle domstolen i sista hand ha avgjort huruvida förvaltningsdomstolens tidigare beslut skulle ges rättskraftsverkan i det aktuella fallet.

Med tanke på fångens rättsskydd är det alltid mer motiverat att fatta ett nytt beslut om fångens tillstånd eller ansökan som berör en fråga angående vilken det finns ett tidigare negativt avgörande än att inte fatta något beslut alls. Detta är fallet trots att det enligt fängelsets uppfattning inte föreligger någon oklarhet om förvaltningsbeslutets beständighet eller rättskraftsverkan.

JO Jämskeläinens beslut 22.11.2011,
dnr 3412/4/09*, föredragande Anu Rita

Dröjsmål vid behandlingen av en omprövningsbegäran och motivering av beslutet

JO riktade kritik mot att det förekommit dröjsmål vid behandlingen av en fånges två omprövningsbegäranden vid Västra Finlands brottspåföljdsregions regioncentrum.

I fängelselagen och i lagens förarbeten finns det inte, utöver kravet på att ärendena ska behandlas skyndsamt, några exakta tidsfrister för behandlingen av en omprövningsbegäran hos myndigheterna. På grund av sakens natur är det emellertid klart att de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer är särskilt accentuerade när det gäller en fånges omprövningsbegäran. Det är lika så klart att behandlingen ska vara snabb. JO hänvisade till sin tidigare beslutspraxis (beslutet 1802/4/08), där han konstaterat att behandlingstiden för en sådan omprövningsbegäran som ska behandlas skyndsamt snarare borde räknas i veckor än i månader, i synnerhet då man också beaktar den tid som eventuellt krävs för ändringsökande hos förvaltningsdomstolen.

De två omprövningsbegärandena hade avgjorts genom ett och samma beslut. Enligt JO:s uppfattning hade man inte i det beslut som undertecknats av vikarien för regionfängelsets direktör och en jurist tagit ställning till det disciplinära beslut som den första omprövningsbegäran gällde. Enligt JO var beslutet till denna del otillräckligt motiverat och specificerat.

JO Jämskeläinens beslut 1.3.2011, dnr 2610/4/09, föredragande Harri Ojala

Rättelse av ett skrivfel

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade blivit tvungen att avtjäna ett disciplinstraff som innebar att klaganden blivit placerad i enrum i tre dygn, trots att straffet enligt klaganden var villkorligt. Enligt fängelsedirektörens utredning hade den straffpåföljd som vid det disciplinära förfarandet hade påförts som ovillkor-

lig på grund av ett skrivfel antecknats som villkorlig i fångdatasystemet. Brottspåföljdschefen hade upptäckt felet och informerat fängelssets biträdande direktör om saken. Denne hade å sin sida ringt till direktören, som redan hade avlägsnat sig från tjänstestället. Direktören hade bätt brottspåföljdschefen med en penna rätta felet i det beslut som gavs till fången och hade själv senare rättat skrivelet i fångdatasystemet efter att ha anlänt till tjänstestället.

Enligt JO hade rättelsen av skrivelet vid Riihimäki fängelse inte skett i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser om rättelse av skrivfel. JO konstaterade emellertid att rättelsen inte hade lett till ett oskäligt slutresultat för fångens del, trots det fel som inträffat vid förfarandet i fängelset.

JO Jämskeläinens beslut 31.5.2011, dnr 2296/4/10, föredragande Reima Laakso

Intyg över vägran att rätta patientjournalanteckningar

I ett fall hade en fånge skriftligen yrkat på rättelse av sina patientjournalanteckningar, men fångens yrkande hade inte bifallits. Fången hade emellertid inte getts något sådant intyg över vägran som avses i personuppgiftslagen. Enligt chefsöverläkaren vid Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhet hade fängelssets hälso- och sjukvårdspersonal anvisats använda en särskild blankett för detta ändamål.

JO ansåg att fängelssets läkare inte hade handlat i enlighet med personuppgiftslagen i detta fall. JO delgav fängelssets läkare och chefsöverläkaren vid Brottspåföljdsmyndighetens hälsovårdsenhet sin uppfattning för kännedom samt bad chefsöverläkaren se till att fångens begäran om rättelse skulle behandlas utan dröjsmål i enlighet med 29 § i personuppgiftslagen. JO bad chefsöverläkaren informera honom om hur begäran om rättelse hade behandlats.

JO Jämskeläinens beslut 31.3.2011, dnr 4887/4/09, föredragande Lisa Suhonen

Hörande av parten vid utredning av en ordningsförseelse

I ett ärende var det fråga om att klaganden inte hade blivit hörd i samband med utredningen av den misshandel som en annan fånge riktat mot klaganden. Misshandeln hade utretts såsom en ordningsförseelse.

Enligt fängelselagen ska en ordningsförseelse utredas utan dröjsmål. Efter att en ordningsförseelse ägt rum, ska en opartisk och objektiv utredning genomföras, varvid förseelsen utreds på det sätt som dess art och allvarlighetsgrad kräver. Man ska höra dem som har del i saken och vid behov även andra personer. Utredningen ska genomföras så att ingen grundlöst blir misstänkt.

Fängelsets biträdande direktör uppgav att klaganden hade besökt fängelsets läkare på grund av sina skador. Klaganden hade några små blåmärken och ett sår. Eftersom personalen hade bevitnat händelsen ansåg man emellertid att det var onödigt att höra klaganden i samband med att den person som gjort sig skyldig till gärningen påfördes disciplinstraff.

JO ansåg att det med beaktande av utredningen var motiverat att behandla ärendet som en ordningsförseelse i fängelset. Angående hörandet konstaterade JO emellertid att fängelselagens bestämmelse om saken är entydig och att den berörda personen borde ha hörts, trots att hörandet på basis av det som framförts i utredningen inte torde ha behövts för fastställandet av faktagrunden eller den disciplinära påföljden i ärendet.

Enligt JO har fängelset alltså inte någon prövningsrätt när det gäller att höra den som har del i saken, såsom när det gäller att höra de andra personer som avses i lagrummet. Fängelset hade således handlat lagstridigt då klaganden inte hade hörts. Det faktum att hörandet hade försummats hade enligt JO dock inte orsakat klaganden någon rättsförlust. JO ansåg därmed att det var en tillräcklig åtgärd att han delgav Pyhäselkä fångelse sin uppfattning om förfarandets lagstridighet.

JO Jämskeläinens beslut 15.7.2011,
dnr 4247/4/10, föredragande Harri Ojala

Försummelse av behandlingen av en fånges ansökan om familjebesök

I ett klagomål riktades kritik mot att en fånge inte trots upprepade ansökningar hade beviljats ett oövervakat besök i Riihimäki fångelse. Av utredningen framgick det att fångens första ansökan uppenbarligen hade blivit obehandlad på grund av att fången hade flyttats till en annan avdelning i fängelset.

Enligt JO hade fängelset handlat lagstridigt. Det faktum att fången hade flyttats till en annan avdelning utgjorde inte en grund för att lämna ansökan obehandlad. Det förblev dessutom outrett vilken enskild tjänsteman som ansvarade för att ärendet inte hade behandlats.

Fängelsets direktör meddelade i sin utredning att personalen uppmärksammats på att ansökningarna ska behandlas på ett tillbörligt sätt. JO nöjde sig med att delge fängelset sin uppfattning om förfarandets lagstridighet.

JO Jämskeläinens beslut 24.5.2011,
dnr 4426/4/09*, föredragande Harri Ojala

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Läkares tystnadsplikt

En fånge ansåg att fängelsets läkare hade brutit mot sin tystnadsplikt då denne hade informerat fängelsets övervakningsenhet om de tankar på att skada andra personer som fången berättat om på läkarmottagningen. Klaganden uppgav sig i verkligheten inte ha haft något behov av att skada någon, utan ansåg att läkaren hade gjort felaktiga anteckningar om saken. Efter att läkaren delgett vakterna dessa uppgifter hade klaganden inte tillåtit sig att till sitt arbete.

Enligt fängelsets läkare hade fången på mottagningen uttryckt ett "tvingande behov" av att rikta våldsgärningar mot en annan fånge, vilket kunde leda till den andra fångens död. Därför upplevde läkaren det som sin plikt att informera dem som ansvarade för säkerheten

i fängelset om saken. Chefsöverläkaren vid Brottså-följdsmyndighetens hälsovårdsenhet konstaterade i sitt utlåtande att informationen om våldshotet inte in- nefattade sekretessbelagda uppgifter om patientens hälsotillstånd.

Av utredningen framgick det inte hur läkaren hade in- formerat dem som ansvarade för säkerheten i fängel- set om våldshotet. Enligt JO var det emellertid i enlig- het med 18 kap. 2 § i lagen om behandling av person- uppgifter vid verkställighet av straff möjligt att inform- era om saken på ett sådant sätt att inte uppgifter om den berörda personens hälsotillstånd eller vård sam- tidigt lämnades ut. JO kunde således inte konstatera att fängelsets läkare skulle ha brutit mot sin tystnads- plikt då denne hade informerat övervakningsenheten om våldshotet.

JO Jämskeläinens beslut 24.3.2011,
dnr 3972/4/09, föredragande lisa Suhonen

Arbetsfördelningen mellan övervakningspersonalen och hälsovårdspersonalen

I ett klagomål uppgavs det att man hade gett vissa fångar i uppgift att spjåla en nästan totalförklarad fånges händer för natten, vilket hörde till fångens vårdåtgärder. Av skrivelsen framgick det inte om fångarna hade möjlighet att vägra utföra denna uppgift. Fängelset bestred emellertid att fångarna skulle ha tvingats hjälpa den andra fången. JO ansåg att det är klart att en fånge inte kan förordnas åta sig upp- gifter av detta slag, utan att utförandet av uppgifter- na ska grunda sig på frivillighet och även på samty- ke från den fånges sida som är föremål för åtgärden. I detta fall saknades bevis för att fångarna inte hade blivit tvingade att utföra uppgiften.

JO ansåg att klagandens oro för att denne genom fel- aktigt spjålade hade kunnat orsaka den andra fån- gen bestående skada var förståelig. Enligt fängelsela- gen ska straffverkställigheten vara säker för fången. I en sådan situation som det var fråga om i det aktuel- la fallet ska de fångar som ställer upp som medhjäl- pare ges tydliga anvisningar om åtgärderna. Det var

inte känt huruvida man hade handlat på detta sätt. Vikarien för hälsovårdsenhetens chefsöverläkare hade i efterhand i sin utredning konstaterat att det var fråga om en gammal skada hos fången och att det därmed inte längre fanns någon risk för att man genom felak- tigt spjålade kunde orsaka fången någon permanent skada. JO ansåg att det emellertid var möjligt att kla- ganden inte kände till detta. Fängelsets poliklinik bor- de ha gett anvisningar om saken. JO delgav hälso- vårdsenhetens chefsöverläkare sin uppfattning.

I samband med ärendets behandling framgick det att vikarien för chefsöverläkaren vid Brottsåföljdsmyndig- hetens hälsovårdsenhet hade sänt sin utredning som sådan direkt till klaganden för kännedom. I utrednin- gen fanns sådan information om en annan fånge som med stöd av offentlighetslagen är sekretessbelagd och för vars utlämnande läkaren inte hade inhämtat sam- tycke av fången. JO informerade chefsöverläkarens vi- karie om att denne handlat i strid med offentlighetsla- gen. I den utredning som ges till laglighetsövervakaren kan man bli tvungen att behandla sådana frågor som på grund av sekretessbestämmelserna inte kan del- ges klaganden. Därför ansåg JO att det inte är tillbörl- ligt att den som lämnar in en utredning också sänder den direkt till klaganden.

JO Jämskeläinens beslut 15.12.2011,
dnr 1575/4/10, föredragande lisa Suhonen

Tillgången till nikotin- tuggummi i ett fängelse

En fånge riktade kritik mot Sukeva fängelse på grund av att fången inte efter flytten från ett annat fängelse hade fått förfoga över sina nikotintuggummin, utan dessa hade tagits i förvar i väntan på att fången skul- le bli frisläppt. Fången hade också haft svårigheter att beställa nikotinersättningspreparat i fängelset, då fängelsets poliklinik och hushållsmästare gett mot- stridig information om hur det var möjligt att skaffa sådana preparat.

JO ansåg att det inte i detta fall uppdragats några så- dana omständigheter på basis av vilka det med stöd av fängelselagen skulle ha varit möjligt att förvägra fången rätt att inneha de nikotintuggummin som den-

ne skaffat i det andra fängelset. Av utredningen framgick det inte hur tillgången till nikotinersättningspreparat sedermera organiserats i Sukeva fängelse. JO bad fängelset lämna in en redogörelse för saken senast 30.6.2011. JO konstaterade också att det kunde finnas skäl att omnämna innehav av nikotinpreparat i fängelsets ordningsstadga, så att det inte råder någon oklarhet om saken. JO ansåg att det är möjligt att preparaten i vissa fängelser klassificeras som läkemedel, vars innehav en läkare bestämmer över.

JO Jämskeläinens beslut 5.5.2011,
dnr 4029/4/09, föredragande lisa Suhonen

Sukeva fängelse meddelade 11.5.2011 att man numera har möjlighet att beställa nikotinersättningspreparat via fängelsets butik.

Bristfälliga patientjournalanteckningar

JO har i flera avgöranden gällande hälso- och sjukvården för fångar uppmärksammat att det förekommit bristfälliga patientjournalanteckningar vid fängelsernas hälso- och sjukvårdsenheter. Dessa ställningstaganden har också delgetts Brottsförmyndighetens hälsovårdsenhet för kännedom och för att beaktas vid den utbildning som ordnas för hälso- och sjukvårdspersonalen.

JO konstaterade vidare att det är möjligt att största delen av anteckningarna om fångarnas läkemedelsbehandling är gjorda av poliklinikernas vårdpersonal. Anteckningarna har gjorts efter att vårdpersonalen per telefon eller pappersvägen har konsulterat fängelsets läkare. Läkarna brukar å sin sida i allmänhet inte granska eller säkerställa att deras ordinationer har antecknats korrekt i patientjournalerna. I samband med konsultationerna görs dessutom ofta bara knapphändiga anteckningar. JO har på eget initiativ beslutat utreda vilket ansvar vårdpersonalen och läkarna i dylika konsultationssituationer har för att det görs tillbörliga, tillräckliga och korrekta anteckningar i patientjournalerna (99/2/11).

JO Jämskeläinens beslut 3.11.2011,
dnr 2736/4/10, föredragande lisa Suhonen

Byte av kolesterolmedicinering

I ett fall hade en fånges kolesterolmedicin i fängelset bytts ut mot en annan. Då den nya medicinen visade sig vara olämplig, borde fången själv ha bekostat den gamla medicinen om fången ville byta tillbaka till den. Fången ansåg att detta var orättvist.

Bytet av fångens medicin hade utförts i enlighet med det allmänna referensprissystemet. De symptom fången erfarit av parallellpreparatet hade beaktats i samband med vården, genom att man vid fängelsets poliklinik först hade gett fången de återstående originalpreparaten och därefter bytt ut läkemedlet mot ett annat preparat. Man kunde emellertid ifrågasätta huruvida fången hade fått korrekt information om vilken summa fången skulle ha blivit tvungen att betala för originalpreparatet. Fången skulle nämligen endast ha behövt betala det belopp som återstod då man från originalpreparatets pris drog av referenspriset och den ersättning som FPA betalade med stöd av sjukförsäkringslagen. JO uppmärksamade Brottsförmyndighetens hälsovårdsenhet på vikten av noggrannhet när det gäller att ge patienterna korrekt information i en sådan form som de förstår.

JO Jämskeläinens beslut 9.6.2011,
dnr 2350/4/10, föredragande lisa Suhonen

Smärtmedicinering

En fånge riktade kritik bl.a. mot att fängelsets läkare inte hade träffat eller undersökt fången innan läkaren hade beslutat att den opioidmedicinering som fången ordinerats för smärta orsakad av en ischiasnervskada skulle avslutas.

JO hänvisade till Valviras tidigare ställningstagande, enligt vilket opioider på grund av sina biverkningar inte är de läkemedel som primärt används för smärtor orsakade av nervskador. Klaganden hade dessutom hela tiden också använt ett annat läkemedel för de smärtor som ischiasnerven orsakade, vilket i Valviras ställningstagande betraktades som det primära behandlingsalternativet för smärtor orsakade av nervskador. Det kunde således inte anses vara otillbörligt att medicinering

gen hade avslutats. Det var dock oklart om klaganden hade hörts i samband med beslutet om att medicineringen skulle upphöra. Enligt 6 § i lagen om patientens ställning och rättigheter ska man sträva efter att fatta beslut om läkemedelsbehandling i samförstånd med patienten. Detta innebär också att patienten ska ges tillfälle att bli hörd om behandlingen. Den som ordinerar ett läkemedel är i princip ansvarig för att patienten blir hörd och får korrekt information om vårdbeslutet och dess grunder. En efterhandsmotivering av vårdbeslutet motsvarar inte de föreskrifter om hörande av patienten och patientens rätt till information som ingår i lagen om patientens ställning och rättigheter. Detta ärende visade också hur problematiskt det är då man fattar beslut om en fångpatients läkemedelsbehandling enbart på basis av en telefonkonsultation, utan att läkaren personligen träffar eller undersöker patienten.

JO ansåg dessutom att man inte i detta fall hade gjort sådana patientjournalanteckningar som lagen om patientens ställning och rättigheter och förordningen om journalhandlingar kräver, eftersom alla grunder för beslutet om läkemedelsbehandlingen inte hade antecknats i patientjournalen. Fängelsets läkare hade i patientjournalen motiverat avslutandet av medicineringen endast med att fången hade samlat på sig läkemedelstabletter i det förra fängelset.

JO konstaterade att det faktum att man påträffar opioidläkemedelstabletter hos en fånge i och för sig kan tyda på missbruk, vilket å sin sida kan inverka på läkarens bedömning av huruvida den läkemedelsbehandling som ordinerats patienten är trygg. I den utredning som fängelsets läkare gett i efterhand hade avslutandet av läkemedelsbehandlingen motiverats med att den inte var medicinskt befogad för patientens del. Denna motivering saknades emellertid ur patientjournalen och fången kunde därför med fog få en uppfattning om att avslutandet av läkemedelsbehandlingen var en bestraffningsåtgärd.

JO delgav fängelsets läkare sin uppfattning om hörandet av patienten och patientens rätt till information samt om antecknandet av grunderna för vårdbesluten i patientjournalerna.

JO Jämskeläinens beslut 8.9.2011,
dnr 4126/4/09, föredragande lisa Suhonen

Komplettering av en ofullständig läkemedelsdosett

En fånge uppgav att ett läkemedel två gånger hade saknats ur fångens läkemedelsdosett, dvs. ur den ask som används för dosering av läkemedel. Efter en förfrågning om saken hade fängelsets poliklinik svarat fången att dosetten enligt rådande praxis inte kompletterades.

En fånge har rätt till god vård och till sådan behövlig läkemedelsbehandling som ordinerats av en läkare även då fången har ett läkemedelsberoende. Enligt JO borde fången ha fått den läkemedelsbehandling som läkaren ordinerat. Till den del fången inte i samband med läkemedelsutdelningen hade fått de ordinerade läkemedlen, hade vården inte genomförts på ett tillbörligt sätt. Den rätt till god vård och gott bemötande som föreskrivs i lagen om patientens ställning och rättigheter hade således inte tillgodosetts. I efterhand var det emellertid inte längre möjligt att utreda huruvida eller i vilken mån avsaknaden av läkemedlet hade orsakat men för fångens hälsa.

Beträffande poliklinikens praxis hänvisade JO till ett annat avgörande som gällde avvikelse från en läkemedelsordination. I detta ärende hade man inhämtat ett utlåtande av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), där det konstaterades att sådana schablonmässiga direktiv som innebar att dosetten eller läkemedlen trots uppdagade brister aldrig kompletterades inte var tillbörliga. I det aktuella fallet var det inte heller fråga om att fången skulle ha tilldelats extra läkemedel, utan om att fången på grund av ett tekniskt fel i läkemedelsdosetten inte hade fått alla de ordinerade läkemedlen. Det tekniska felet berodde på att dosettens låsanordning var trasig och läkemedel därför kunde trilla ur dosetten.

JO Jämskeläinens beslut 17.2.2011,
dnr 2813/4/09, föredragande lisa Suhonen

Vårdgarantin

Enligt den utredning som erhållits med anledning av ett klagomål hade tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster för en fånge i Kuopio fängelse tillgodosetts i enlighet med vårdgarantiförpliktelserna. Fången hade emellertid blivit tvungen att i nästan fyra veckor vänta på att första gången få besöka en läkare efter ankomsten till fängelset, vilket JO betraktade som en tämligen lång tid. Till god vård hör att patienten inom en rimlig tid ska få besöka en läkare då fången önskar diskutera den medicineringshanteringen eller hon ordinerats. Detta krav uppfylldes dock inte för klagandens del.

Läkarbesöket hade fördröjts på grund av att det vid polikliniken i Kuopio fängelse inte fanns några läkarmottagningstider alls under perioden 25.6–11.8.2009. JO ansåg att detta var synnerligen beklagligt. Förfarandet var inte heller förenligt med Brottspåföljdsverkets föreskrift som var gällande vid den aktuella tidpunkten. I föreskriften förutsattes det att läkarmottagningstider skulle ordnas åtminstone en gång per vecka. JO ansåg att det är viktigt att man regelbundet erbjuder mottagningstider hos fängelsets läkare också under semesterperioden, trots att poliklinikens vårdpersonal har möjligheter att per telefon konsultera läkare i frågor som gäller patienternas vård.

JO Jämskäläinens beslut 24.3.2011,
dnr 3423/4/09, föredragande lisa Suhonen

ÖVRIGA FALL

Inlösning av fångars penningspelsvinster

I ett klagomål uppmärksammades det faktum att fängelsets tjänstemän på begäran brukade bistå fångarna vid inlösningen av vinster som erhållits genom penningspel, t.ex. Kenospel.

JO konstaterade att det i första hand är Brottspåföljdsmyndigheten som ska avgöra huruvida detta är godtagbart eller om denna verksamhet ska anses strida

mot lagen om Brottspåföljdsmyndigheten. Enligt JO torde verksamhetens godtagbarhet påverkas av hur personalens eventuella deltagande i inlösningen av vinster och spelandet av penningspel över lag har organiserats i fängelserna samt av de anvisningar som utfärdats om saken. JO ansåg att man vid bedömningen av saken ska beakta både kravet på att tjänstemännens opartiskhet inte får äventyras och normalitetsprincipen, som i detta sammanhang innebär att fångarna bör ges möjlighet att spela lagliga penningspel. JO bestred inte den uppfattning som Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet framfört om att fängelserna inte har någon skyldighet att erbjuda fångarna spelomöjligheter. Han ansåg emellertid att det inte torde finnas hinder för att fångarna erbjuds möjligheter att delta i sådana spel som allmänt spelas i samhället, om detta kan ordnas på ett lämpligt sätt som inte medför problem med tanke på tjänstemannalagstiftningen.

JO konstaterade att det verkade förekomma oenhetliga uppfattningar och oenhetlig praxis inom brottspåföljdssektorn när det gällde frågan om huruvida personalen kunde fungera som förmedlare i samband med fångarnas penningspelsärenden. Denna situation var enligt JO inte tillfredsställande med tanke på rättsskyddet, vare sig för fångarna eller för personalen.

Enligt JO finns det skäl för Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet att utreda om man i fängelserna har en tillräckligt klar uppfattning om huruvida personalen kan bistå fångarna vid inlösningen av penningspelsvinster eller i andra uppgifter i samband med penningspel. Man bör även utreda om praxisen och uppfattningarna fortfarande varierar i olika fängelser, om det finns befogade grunder för dessa eventuella variationer och om det finns skäl att utfärda anvisningar om saken.

JO bad Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet meddela vilka åtgärder hans beslut föranlett.

JO Jämskäläinens beslut 20.12.2011,
dnr 4379/4/09*, föredragande Anu Rita

Fångarna ska informeras om frisörstjänster

Av ett klagomål framgick det att man i ett fängelse inte alls hade informerat fångarna om rätten att anlita frisörstjänster. Enligt klaganden önskade flera fångar besöka en frisör, men trodde att det var omöjligt.

Enligt de utredningar JO tidigare fått från Riihimäki fängelse var det möjligt att beställa en utomstående frisör till fängelset. Av den utredning som erhållits med anledning av det aktuella klagomålet framgick det att man inte regelbundet tillhandahöll frisörstjänster i fängelset. Situationen bedömdes alltid vid behov på begäran av fångarna. I utredningen konstaterades det att fängelset ansåg att anstalten inte var skyldig att göra reklam för möjligheterna att anlita frisörstjänster eftersom det inte var fråga om regelbundna tjänster.

JO hänvisade till fängelselagens bestämmelse om att en fånge utan dröjsmål efter ankomsten till fängelset ska informeras om förhållandena i fängelset samt om fångarnas rättigheter och skyldigheter. Han ansåg att fängelset bör informera fångarna om sådana tjänster som hänför sig till den personliga hygien och om andra tjänster som betraktas som behövliga med tanke på normalitetsprincipen. Till dessa tjänster hör bl.a. möjligheten att få sitt hår klippt.

JO Jämskeläinens beslut 31.5.2011,
dnr 21/4/11, föredragande Reima Laakso

Kopieringstjänster i fängelset

I ett klagomål uppmärksammades det faktum att brottspåföljdschefen inte hade gett klaganden möjligheter att kopiera sådana blanketter som hänförde sig till utträttandet av vissa ärenden.

JO upprepade det han konstaterat i sina tidigare ställningstaganden om att fängelsemyndigheterna inte har någon lagstadgad skyldighet att själva tillhandahålla kopieringstjänster för fångarna. Förvaltningslagens serviceprincip och fängelselagens normalitetsprincip kräver emellertid att fängelset ger fångarna möjligheter

att anlita kopieringstjänster. Detta kan även ske med hjälp av externa tjänster, som inte behöver vara avgiftsfria. När det gäller det sätt på vilket kopieringen ordnas ska man vid behov beakta särdragen i varje enskilt fall, såsom ärendets och handlingarnas art och omfattning, huruvida ärendet är brådskande på grund av en viss tidsfrist, de begränsningar som hänför sig till en fånges placering på en säkerhetsavdelning samt övriga omständigheter som inverkar på situationen.

JO Jämskeläinens beslut 12.1.2011,
dnr 1759/4/10, föredragande Reima Laakso

Hörande av klaganden angående ett klagomål i fängelset

JO delgav en vakt vid Jokela fängelse sin uppfattning om att det med tanke på laglighetskontrollens tillförlitlighet var bekymmersamt att en fånge hade kallats till den person som denne anförde klagomål mot för att precisera sitt klagomål till riksdagens JO. Detta förfarande kunde ge klaganden anledning att misstänka att man strävade efter att påverka dennes rätt att anförda klagomål över tjänstemannens förfarande. Enligt JO är det synnerligen viktigt att man avhåller sig från ett dylikt förfarande i sådana slutna anstalter som fängelser. Detta förfarande kunde även göra det svårare för den som klagomålet riktade sig mot att tillsammans med fången behandla händelsen med sådan opartiskhet och saklighet som tjänsteuppgifterna kräver. I en dylik konstellation äventyras åtminstone förtroendet för att tjänstemannen är objektiv och fri från utomstående influenser.

JO Jämskeläinens beslut 3.10.2011,
dnr 3832/4/10, föredragande Reima Laakso

Avbrytande av en fånges vistelse utomhus

En vakt hade på grund av en myndighetsövning avbrutit en fånges utomhusvistelse efter 41 minuter. Av klagomålet och de utredningar som erhållits i ären-

det framgick det inte om klaganden hade begärt att få fortsätta vistelsen utomhus eller begärt ersättande utomhusvistelse. Enligt fängelselagen ska en fånge ges möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme. JO ansåg att fången således borde ha erbjudits en möjlighet till ersättande utomhusvistelse vid en annan tidpunkt, även om fången inte uttryckligen hade begärt det.

JO Jämskeläinens beslut 7.2.2011,
dnr 3916/4/10, föredragande Reima Laakso

Försening i samband med ett besök

I ett fall hade en fånge inte i tid släppts ut ur sin cell för ett besök och besöket hade därför inletts åtta minuter för sent. Riihimäki fängelse bedömde i sin utredning att förseningen hade berott på ett avbrott i informationsförmedlingen och på fängelsets begränsade personalmängd.

JO konstaterade att ett besök ska pågå åtminstone den tid som fången och besökaren meddelats. Det förfarande där besöket avslutas vid den utsatta tiden trots att det inletts för sent kan inte anses vara förenligt med principerna om god förvaltning. JO ansåg att det är motiverat att ett sådant dröjsmål som myndigheten orsakat i samband med inledandet av besöket ska kompenseras t.ex. genom förlängning av besökstiden, förutsatt att tidtabellerna och utrymmena medger detta.

JO Jämskeläinens beslut 19.9.2011,
dnr 3925/4/10, föredragande Reima Laakso

Inställning av en fånges besök

Enligt ett klagomål hade det oöverbakade besök som klaganden beviljats inte realiserats. Klaganden hade inte informerats om orsakerna till att besöket inställts. Den person som kommit för att besöka klaganden hade rest 160 kilometer för att komma till fängelset, men vid porten till Pyhäselkä fängelse avisats med orden att klaganden inte hade rätt till några besök den dagen. Fängelset hade uppgett för klaganden att det var fråga om ett mänskligt misstag.

JO konstaterade att informationen om besöket saknades ur det elektroniska fångdatasystemet. Med tanke på den noggrannhet som krävs av en tjänsteman förutsätts det dock att felfri information om beviljade besök införs i fångdatasystemet. Betydelsen av en korrekt och noggrann skötsel av uppgifterna accentuerades i detta fall av att det var fråga om tryggheten av sådan god förvaltning som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna och därmed också om tillitsskyddet. Klaganden och den person som kommit för att besöka klaganden borde ha kunnat lita på att besöket skulle äga rum då de handlade på det sätt som fängelsemyndigheten förutsatt, dvs. genom att infinna sig vid den utsatta besökstidpunkten. På grund av de bristfälliga anteckningarna hade den person som kommit för att besöka klaganden onödigt rest 160 kilometer för det besök som inte blev av.

Vid bedömningen av vilka åtgärder som krävdes i ärendet tog JO hänsyn till att man hade bett fängelset ersätta resekostnaderna för besökarens onödiga resa. JO delgav fängelsets direktör sin uppfattning om det felaktiga förfarandet.

JO Jämskeläinens beslut 2.9.2011,
dnr 1517/4/10, föredragande Kristian Holman

En fånge får inte förvägras telefonsamtal till JO:s kansli

JO ansåg att fångvårdschefen vid Helsingfors fängelse hade handlat felaktigt då denne inte hade beviljat en fånge rätt att ringa till riksdagens JO:s kansli. Även om det i tekniskt avseende inte var möjligt att ringa ett sådant samtal med hjälp av den telefon som stod till fångarnas förfogande, borde fångvårdschefen vid en tidpunkt som var lämplig med tanke på verksamheten i fängelset ha gett fången möjlighet att ringa samtalet från någon annan av fängelsets telefoner.

JO Jämskeläinens beslut 5.3.2011,
dnr 3611/4/09, föredragande Harri Ojala

Budservice i fängelset

Av ett klagomål framgick det att Helsingfors och Vanda fängelser inte hade regelbunden verksamhet för skötseln av fångarnas bud- och bankärenden. På grund av avsaknaden av budservice kunde fångarna inte skaffa sig bruksföremål till fängelset. Postorderförsäljningen fungerade inte heller, eftersom paketen inte hämtades från posten och fångarna inte beviljades permissioner för att sköta sådana ärenden.

Enligt utredningarna hade denna situation till största delen orsakats av de begränsade personalresurserna. I Vanda fängelse hade en civiltjänstgörare förut skött budservicen, men under senare tid hade man inte lyckats hitta någon civiltjänstgörare för att sköta denna uppgift.

JO konstaterade att fängelset ska erbjuda fångarna möjligheter att skaffa sådana bruksföremål som de har rätt att inneha. Dessa möjligheter tillgodoses oftast med hjälp av en s.k. fängelsebutik och s.k. stadsinköp. Till de bruksföremål eller varor som bör kunna skaffas via fängelsets förmedling hör t.ex. sådan egendom som inte ingår i fängelsebutikens sortiment. Besökarna kan också hämta med sig varor till fångarna. Det hör till fängelsets befogenheter att fatta beslut om hur fångarna erbjuds möjligheter att skaffa sådan egendom som de tillåts inneha i fängelset. Lagen kan emellertid inte tolkas så att fångarna helt och hållet kunde förvägras möjligheter att skaffa sig bruksföremål eller förnödenheter via fängelsets förmedling. Om fängelset t.ex. inte inom ramen för sina ekonomiska resurser kan ordna budservice, ska fångarna på något annat sätt ges möjligheter till uppköp utanför fängelset. Enligt JO hör det till fängelsemyndigheternas skyldigheter att se till att fångarna har möjligheter att skaffa varor via fängelsets förmedling.

JO Jämskeläinens beslut 2.9.2011, dnr 1093 och 1746/4/10, föredragande Kristian Holman

Återsändning av ett myndighetsbrev till avsändaren

En fånge riktade kritik mot Riihimäki fängelse på grund av att det brev som en myndighet sänt till fången inte hade vidarebefordrats till fångens nya placeringsfängelse. Brevet gällde enligt klagomålet ett ärende i vilket fången hade möjlighet att söka ändring.

JO ansåg att detta förfarande stred både mot fängelsets praxis och mot förvaltningslagens serviceprincip, då brevet hade returnerats till avsändaren utan att man närmare hade utrett fångens vistelseort.

JO Jämskeläinens beslut 28.12.2011, dnr 4587/4/10, föredragande Harri Ojala

Jämlikt bemötande av manliga och kvinnliga fångar

Av den utredning som Tavastehus fängelse gett med anledning av ett klagomål framgick det att fängelset iakttog olika praxis för kvinnliga och manliga fångars del bl.a. när det gällde arrangemangen i samband med byte av varor och mottagandet av paket som anlände per post. Det hade också förekommit olikheter när det gällde vilka försändelser som betraktades som brev och vilka som klassificerades som paket. Fängelsets direktör uppgav i sin utredning att man krävt att personalen skulle förenhetliga praxisen.

De olikheter som förekommit i samband med praxisen vid byte av varor och klassificeringen av försändelser verkade inte i alla avseenden vara befogade, även om man tog hänsyn till mäns och kvinnors olika behov. Det faktum att personalen inte iakttog enhetliga kriterier vid klassificeringen av inkommande försändelser gav fog för misstankar om att fångarna inte behandlades jämlikt och kunde till och med ge fångarna en upplevelse av att de blev föremål för godtycklig behandling. JO ansåg att detta var synnerligen problematiskt.

JO bad fängelsets direktör lämna in en utredning om vilka beslut som fattats med anledning av kraven på förenhetligande av praxisen och klassificeringen av försändelser i fängelset. JO bad också regiondirektören för Västra Finlands brottspåföljdsregion meddela vilka åtgärder hans uppfattning om bestämmelserna i ordningsstadgan för Tavastehus fängelse eventuellt föranlett.

JO Jämskeläinens beslut 23.8.2011,
dnr 2602/4/10, föredragande Harri Ojala

Västra Finlands brottspåföljdsregion meddelade att en revidering av ordningsstadgan för Tavastehus fängelse hade inletts och att den skulle bli klar i början av år 2012. Den bestämmelse enligt vilken fångens besökare bara en gång per månad fick hämta med sig varor till fången skulle strykas ur ordningsstadgan. Fängelset uppgav även att man kommer att förenhetliga tolkningspraxisen för kvinnliga och manliga fångars del.

5.5 UTSÖKNING OCH ANDRA FÖRFARANDEN VID BETALNINGSOFORMÅGA

Till detta sakområde hör ärenden som gäller utsökning, konkurs, skuldsanering för privatpersoner samt företagssanering. Om ett klagomål gäller t.ex. utsökning eller annan verkställighet hänförs det till denna kategori även om det är fråga om en domstols förfarande. Inom sakområdet behandlas också myndigheternas indrivningsförfarande och inkassoföretags förfarande vid indrivning av offentligrättsliga fordringar. Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredraganden var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*.

5.5.1 ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Till följd av de ändringar som 2010 gjordes i utsökningsbalken och kreditupplysningslagen kan uppgifter från utsökningsregistret i större utsträckning antecknas i kreditupplysningsregistret. Målet är att förbättra kreditupplysningsnärhetens tillförlighet i sådana fall där utsökning har pågått under en lång tid och gäldenären därmed i praktiken kan jämföras med en medellös person. Utsökningsinformation ska avföras ur kreditupplysningsregistret när utsökningsgrundens tidsfrist om 15 eller 20 år har löpt ut och fordran därmed slutligt har preskriberats. Syftet med reformen är att gäldenären ska återfå sin ekonomiska handlingsförmåga. Om utsökningsärendets tidsfrist förlängs genom domstolsbeslut får uppgifter om betalningsstörningen registreras i kreditupplysningsregistret.

BJO konstaterade i sitt svar till en klagande att det efter reformen är möjligt att en anteckning om betalningsstörning som orsakats av ett utsökningshinder kan avföras ur registret på grund av att utsökningsgrunden preskriberats, men om fordringen därför inte har betalats förblir anteckningen om betalningsstörning i kraft under en längre tid enligt kreditupplysningslagen. Ett sådant slutresultat uppmuntrar inte till betalning av skulden och är inte heller oproblematiskt från jämlik-

hetssynpunkt. Av denna anledning sände BJO en kopia av sitt svar till justitieministeriet (JM) för kännedom och för att beaktas vid lagberedningen (772/4/10).

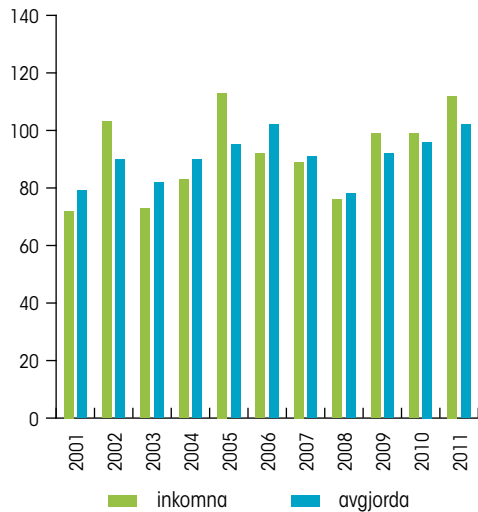
Totalrevideringen av lagen om skuldsanering för privatpersoner har hunnit till det skedet att den arbetsgrupp som berett reformen har gett sitt betänkande. Propositionen innehåller ett förslag till en ny skuldsaneringslag. En viktig ändring jämfört med den gällande lagen föreslås vara att det belopp som drivs in varierar beroende på inkomsterna, vilket innebär att någon ytterligare betalningsskyldighet inte uppkommer. Det föreslås sådana viktiga procedurmässiga reformer att förfarandet som innebär att domstolen ska förordna en utredare slopas, eftersom ett förslag till betalningsprogram ska fogas redan till ansökan om skuldsanering. Dessutom föreslås att övervakningen av betalningsprogrammen och fastställandet av utbildningskvoterna ska höra till utsökningsmyndigheterna. En viktig ändring är också att det i preskriptionslagen föreslås en bestämmelse om sekundär slutgiltig preskription.

BJO konstaterade i sitt utlåtande (1263/5/11) om betänkandet att förslaget innehållsmässigt är i balans mellan borgenärernas och gäldenärernas intressen. Det ger också konsekvent uttryck för det s.k. fresh start-tänkesättet. BJO anser dock att det finns anledning att inta en avvaktande hållning till det föreslagna arrangementet som innebär att förfarandet med utredare som förordnas av domstolen slopas och att redan till det föreslagna betalningsprogrammet fogas en ansökan om inledande av skuldsanering. BJO anser att det är relativt osäkert om budgetanslagen för ekonomi- och skuldrådgivning kan ökas så mycket som de ökade uppgifterna förutsätter, trots att det beräknas att behovet delvis kan täckas med de anslag som sparas in genom att arvoden inte behöver betalas till utredare.

Riksdagens JO uppmärksammade redan år 2005 att tjänsterna var otillräckliga och att de inte nådde upp ens till en skälig nivå från jämlikhetssynpunkt. Också därefter har det varit uppenbart att tillgången på skuldrådgivning och i synnerhet ekonomirådgivning inte i hela landet når upp till en god nivå då man ser till de krav på snabb service och jämlikhet som en god förvaltning innebär. För gäldenären har det föreslagna arrangementet kunnat innebära att beslutet om inledan-

de av skuldsanering har fördröjts på grund av att nödvändig sakkunnighjälp saknats. Också då ekonomi- och skuldrådgivningens resurser är otillräckliga kan förordnande av en utredare bättre garantera att gäldenären får ett sakligt betalningsprogram. Detta kan för sin del också minska risken för att domstolarna måste upprätta betalningsprogram då de behandlar ansökningar om inledande av skuldsanering. BJO anser att det är skäl att överväga möjligheten att åtminstone i begränsade fall förordna utredare.

Betänkandet innehåller en bedömning av lagförslagets grundlagsenlighet och av lagstiftningsordningen. Det konstateras att skuldsaneringslagen har betydelse bl.a. för egendomsskyddet. Enligt BJO:s åsikt innehåller förslaget element som talar för en mera heltäckande bedömning av förslagets inverkan också på andra grundläggande rättigheter än egendomsskyddet och skyddet av personuppgifter. Som exempel är den föreslagna paragrafen om olika situationer där gäldenärens frånvaro från arbetsmarknaden utgör ett hinder för att bli antagen till skuldsanering.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011

5.5.2 LAGLIGHETSKONTROLL

År 2011 inkom inom sakområdet 112 och avgjordes 102 klagomål. I klagomålen tas framför allt upp frågor som gäller hörande av gäldenären samt rådgivning och information. I ett antal fall påpekades vikten av att utsökningens datasystem innehåller korrekta uppgifter, i synnerhet om gäldenärernas adresser. Sedan det nya datasystemet för utsökningen (ULJAS) infördes 2004 har denna fråga varit föremål för ett stort antal klagomål. I klagomålen och i samband med inspektionerna av utsökningsverken tas också upp frågor som gäller de inom datasystemet förekommande blanketternas och övriga handlingars tydlighet och informationsinnehåll.

BJO besökte Riksfogdeämbetet i december 2010. Under besöket diskuterades vissa brister som i fråga om kravet på ett gott språkbruk framkommit vid användningen av datasystemen och i synnerhet utskrivbara blanketter. BJO bad Riksfogdeämbetet inom utsatt tid meddela vilka åtgärder responsen från inspektioner-



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

na av utsökningsverken eventuellt leder till (se även nedan, 3775/4/10* s. 200). År 2011 inleddes flera sådana ärenden om återkrav av studiestöd där det var fråga om utmätning av skatteåterbäring. I klagomålen kritiserades dels Folkpensionsanstalten (FPA) och dessutom utsökningsmyndigheternas förfarande, framför allt på grund av att efter FPA:s ansökningar inte hade sänts meddelanden om anhängighet.

INDRIVNING AV OFFENTLIGRÄTTSLIGA AVGIFTER

I några klagomål påtalades kommuners och samkommuners förfarande vid indrivning av offentligrättsliga avgifter. I dessa fall kritiserades också indrivning som på uppdrag av kommuner eller samkommuner sköttes av inkassoföretag. Det var framför allt fråga om att få information om fordringar som var föremål för indrivning. Enligt BJO:s åsikt är JO behörig att behandla ärenden som gäller privata inkassoföretags förfarande vid indrivning av offentligrättsliga fordringar, eftersom det är fråga om skötsel av offentliga uppdrag. BJO ska särskilt utreda offentliga sammanslutningars och inkassoföretags förfarande vid indrivning genom utsökning. Enligt lagen om verkställighet av skatter och avgifter får ombud inte utan beslut eller dom anlitas för indrivning av offentligrättsliga fordringar. I ett klagomålsärende hade inkassoföretaget emellertid sänt en avgift för indrivning genom utsökning i egenskap av s.k. "teknisk mellanhand". Med anledning av klagomålen kommer BJO att utreda förutsättningarna för förfarandets laglighet.

UTMÄTNINGSMANNENS UTREDNINGSSKYLDIGHET

Några klagomål gällde utmätningsmannens skyldighet att ta reda på information som har relevans för antingen borgenärens eller gäldenärens rättssäkerhet. I flera klagomål kritiserades den omständigheten att meddelanden och delgivningar till gäldenärer sänts till fel adress. Enbart en automatisk kontroll av befolkningsdatasystemets uppgifter garanterar inte

alltid att informationen når fram och att principen om att höra parterna förverkligas. Systemet för överföring av befolkningsdata till ULJAS-datasystemet har från och med år 2007 förbättrats, delvis på grund av JO:s ställningstaganden. Det har konstaterats problem i informationsgången, i synnerhet om gäldenären hade ett s.k. säkerhetsförbud i befolkningsdatasystemet eller om det var fråga om en fånge (se nedan 2910/4/09* s. 198).

MINDERÅRIGA SOM GÄLDENÄRER

Under inspektionerna behandlades särskilt minderårigas ställning som utsökningsgäldenärer. BJO konstaterade att t.ex. debiteringen av hälso- och sjukvårdsavgifter i praktiken inte är entydig då man beaktar lagen om patientens ställning och rättigheter (patientlagen). social- och hälsovårdsministeriet konstaterade i sitt yttrande i ett klagomålsärende (1090/4/07) gällande Tammerfors stads förfarande att utgångspunkten för tolkningen av patientlagen är den att en minderårig patient ska ge sitt uttryckliga samtycke till utlämnande av uppgifter, om patienten med beaktande av patientens ålder och utvecklingsnivå kan besluta om sin vård. Från utsöknings synpunkt innebär detta att om en kommun fortfarande kräver betalningar av en minderårig också efter en förfrågan, ska utsökningen förvissa sig om att debiteringen är motiverad med stöd av patientlagen.

HINDER FÖR UTSÖKNING

I samband med inspektionen av Birkalands utsökningsverk togs fram frågan om underrättelse av gäldenärer om avslutad utsökning på grund av ett hinder (medellöshets- eller medellöshets- och oanträffbarhetshinder). Detta aktualiserade frågan om i vilken utsträckning gäldenärer ska underrättas om hinderintyg och kreditupplysningar. BJO konstaterade att det av JM:s och Riksfogdeämbetets svar på JO:s förfrågan gällande meddelade om hinder framgår att i ULJAS-datasystemet redan i juni 2011 hade gjorts en ändring som förbättrar informationen till gäldenärerna om att

utsökningsärenden är anhängiga. Då hindret registreras meddelar datasystemet om något meddelande om anhängighet inte har sänts. Av denna anledning kontrollerar häradsutmätningsmannen varför meddelanden om anhängighet inte har sänts och överväger om det är skäl att sända ett meddelande om anhängighet innan hindret registreras. Om ett meddelande om anhängighet inte har sänts t.ex. på grund av bristfälliga adressuppgifter och uppgifterna har korrigerats under anhängigheten, sänder häradsutmätningsmannen ett meddelande om att ärendet har inletts om svaranden inte på något annat sätt har fått vetskap om anhängigheten. Samtidigt kompletteras meddelandet om anhängigheten med en utredning om hurudant meddelande utmätningsmannen ska sända om betalningen av fordran eller om att utsökningsgrunden upphävs eller är obefogad. – Med anledning av utredningen behandlas ärendet fortfarande vid JO:s kansli.

OMSORGSFULLT REGISTRERINGSFÖRFARANDE

BJO uppmärksammade ett utsökningsverk på vikten av noggrannhet vid registrering av underhållsbidragsfordringar, eftersom skuldsaldot i ett utsökningsärende hade blivit alltför litet till följd av fel vid registreringen av ett meddelande om ändring av underhållsbidragsfordringar och till följd av fel i en utsökningsredovisning.

Ett fel vid registreringen av dröjsmålsränta hade indirekt orsakat gäldenären skada eftersom fordran plus ränta, som enligt den felaktigt anteckningen slutgiltigt hade drivits in, *de facto* var obetald. BJO framställde att utsökningsverket överväger att eventuellt gottgöra gäldenären för den skada som orsakats av felet och bad utsökningsverket senast 1.3.2012 meddela vilka åtgärder framställningen föranlett (3578/4/10) (se även nedan, 3775/4/10* s. 200).

Utsökningsverket meddelande 28.2.2012 att det beslutat betala 500 euro till gäldenären som gottgörelse för skadan.

VRÄKNINGSFÖRFARANDE

Både i klagomål och i samband med inspektioner utreddes vräkningsförfarandet med avseende på vräktas rättssäkerhet. En vräkning är i verkställighetsskedet ett känsligt förfarande framför allt från rättssäkerhetssynpunkt eftersom möjligheterna att i efterhand upphäva åtgärden genom rättsmedel, exempelvis överklagande, är begränsade.

BJO konstaterade under inspektionen av Östra och Mellersta Nylands utsökningsverk, med stöd av förrättningsprotokoll om egendom som lämnats kvar i lägenheten att det antingen av beslutet om egendomen eller av vräkningsprotokollet bör framgå att utmätningsmannen värderat egendomen och konstaterat att den är identisk med den egendom som avses i beslutet som ges till den som ansökt om vräkningen och med den egendom som individualiserats genom fotografering. BJO gav ett liknande ställningstagande i ärendet 3607/4/09 och bad Riksfogdeämbetet meddela vilka åtgärder BJO:s åsikter om utformningen av blankettunderlaget för behandling av egendom hade föranlett. Riksfogdeämbetet meddelade att det beaktar BJO:s synpunkter i den arbetsgrupps arbete som utvecklar utsökningsens Notes-system. BJO kommer att följa hur arbetet framskrider.

BJO ansåg att en häradsutmätningsman förfarit felaktigt då denne utan vägande skäl bestämt en flyttningsdag som inföll tidigare än en vecka efter att den som skulle vräkas fått flyttningssupmaningen. BJO meddelade häradsutmätningsmannen sin uppfattning om dennes felaktiga förfarande (801/4/09).

BETALNINGSPLANER

Flera klagomål gällde frågor i anslutning till betalningsplaner som fastställts av utmätningsmän. I ett klagomålsärende var det dels fråga om hörande av en gäldenär och dels också om att en häradsutmätningsman hade beslutat att en betalningsplan som fastställts för en gäldenär skulle upphöra att gälla av

orsaker som inte i lagen nämnts som förfallogrunder. BJO ansåg i sitt avgörande att förhandsmeddelandet om utmätningen inte hade sänts i tid och inte räckte för att höra gäldenären inför beslutet om att betalningsplanen skulle upphöra att gälla. I ärendet var det också fråga om huruvida utsökningen var saklig då betalningsuppsättningen och förhandsmeddelandet om utmätningen som sänts till gäldenären innehöll sinsemellan motstridiga uppgifter om betalning enligt betalningsplanen. BJO ansåg att förfarandet inte var förenligt med kravet på utsökningens saklighet (1075/4/10).

5.5.3 INSPEKTIONER

År 2011 inspekterades Birkalands samt Östra och Mellersta Nylands utsökningsverk.

5.5.4 AVGÖRANDEN

EN HÄRADSUTMÄTNINGSMAN ÅTALADES FÖR TJÄNSTEBROTT

Klaganden kritiserade en häradsutmätningssmannas förfarande vid verkställigheten av en vräkning och berättade bl.a. att egendom som fanns i den lägenhet där vräkningen verkställdes hade skänkts bort med häradsutmätningssmannens godkännande.

Av den utredning som tillställdes BJO med anledning av klagomålet framgick det att häradsutmätningssmannen vid tidpunkten för vräkningen inte var närvarande i den lägenhet där vräkningen verkställdes utan per telefon till den person som ansökt om vräkningen hade ställt frågor om den egendom som fanns i lägenheten. Efter att ha fått svar på sina frågor hade utmätningssmannen gett sökanden rätt att förstöra värdelös och mindre värdfull egendom. Ingen från utsökningsverket var närvarande vid förrättningen, inte heller den person som vräktes. Av protokollet över förrättningen framgick inte att häradsutmätningssmannen varit från-

varande. I protokollets redogörelse för förrättningen hade antecknats att "svaranden konstaterades ha flyttat från de utrymmen som avsågs i vräkningsbeslutet och lämnat dem i sökandens besittning".

BJO sände Polisstyrelsen en begäran om förundersökning eftersom hon ansåg att häradsutmätningssmannen kunde misstänkas ha gjort sig skyldig bl.a. till brott mot tjänsteplikt. Av denna anledning sände den behöriga polisinrättningen BJO ett förundersökningsprotokoll och, med anledning av BJO:s begäran om tilläggsutredning, ett protokoll över tilläggsutredningen.

BJO bad riksåklagaren förordna en statsåklagare för ärendet.

Häradsutmätningssmannen medgav vid förundersökningen att han då vräkningen verkställdes inte själv hade varit närvarande i bostadslägenheten i fråga. Medan han själv befann sig i sitt hem hade han per telefon frågat den person som ansökt om vräkningen och befann sig i lägenheten om det i lägenheten fanns egendom som var värdfullare än normalt hemlösöre. Av det som häradsutmätningssmannen berättade vid förundersökningen framgick vidare att han på basis av det svar han fick hade beslutat ge sökanden tillstånd att göra vad han ville med den egendom som fanns i lägenheten. Häradsutmätningssmannen hänvisade under förundersökningen till sitt beslut om behandlingen av egendomen, enligt vilket sökanden fick göra vad han ville med värdelös eller mindre värdfull egendom som eventuellt fanns i de bostads- och andra utrymmen som avsågs i vräkningsbeslutet samt på området i direkt anslutning till utrymmena.

BJO konstaterade att utsökningslagens bestämmelse enligt vilken utmätningssmannen kan låta en utomstående förstöra egendomen eller tillåta sökanden att, om denne så begär, förfara som han själv vill med egendom som är värdelös eller har ringa värde, inte betyder att utmätningssmannen också kan låta sökanden bedöma egendomens värde eller art. Häradsutmätningssmannen hade emellertid utrett och bedömt värdet av den egendom som fanns i lägenheten på basis av uppgifter som den person som ansökt om vräkningen hade lämnat per telefon och sålunda gjort sin

värdering av egendomen med hjälp av en person som var utomstående i förhållande till utsökningsverket. Häradsutmätningsmannen hade inte laglig rätt att förfara på detta sätt.

BJO anser att det hör till en utmätningsmans viktigaste tjänsteuppgifter att verkställa vräkning och att bedöma värdet och arten av egendom som har samband med vräkningen. Värdet och arten av egendom som finns på en plats där vräkning verkställs har betydelse för om utmätningsmannen ska omhänderta egendomen. I det aktuella fallet hade utsökningsmyndigheten inte i något skede själv besiktigat eller värderat den egendom som fanns på platsen där vräkningen verkställdes. Häradsutmätningsmannen hade inte heller förvisat sig om huruvida de uppgifter som den person som ansökt om vräkningen lämnade om egendomen verkligen stämde.

Den vräkte, som vid förundersökningen hördes som målsägande, överlämnade till polisen en förteckning över lösöre som försvunnit ur den lägenhet där vräkningen skedde. Förteckningen hade fogats till förundersökningsprotokollet som bilaga. Enligt förteckningen var det förstörda lösöret sammanlagt värt över 10 000 euro. Dessutom berättade den vräkte att bland den förstörda egendomen också fanns föremål med affektionsvärde, t.ex. fotografier och idrottsmedaljer samt sådana viktiga dokument som t.ex. ett pass.

Häradsutmätningsmannen medgav vid förundersökningen att det av det protokoll över vräkningsförrättningen som han undertecknat inte framgick att han själv inte varit närvarande på den plats där vräkningen skedde – allt hade skötts per telefon.

BJO konstaterade att det är klart att om ett protokoll upprättas över en förrättning ska protokollet stämma överens med fakta, dvs. beskriva vräkningens förlopp.

Det protokoll som häradsutmätningsmannen upprättat över vräkningen gav inte en korrekt bild av förrättningen. Av protokollet framgick inte att häradsutmätningsmannen inte varit närvarande på platsen där vräkningen verkställdes och i protokollet nämndes inte den egendom som fanns i lägenheten och inte

heller vad som skett med egendomen. Av protokollet fick man den felaktiga uppfattningen om händelseförloppet att den som vräktes hade fört bort sin egendom från lägenheten då vräkningen började och att häradsutmätningsmannen själv hade varit närvarande vid förrättningen och konstaterat att den som vräktes hade handlat på detta sätt. Av protokollet framgick inte den med tanke på den vräktes rättigheter centrala omständigheten att den besiktning och värdering av egendomen som innebar utövning av offentlig makt, inte hade utförts av utmätningsmannen själv.

BJO ansåg att häradsutmätningsmannens förfarande stred mot statstjänstemannalagens och utsökningsbalkens bestämmelser som förutsätter att en utmätningsman sköter sina tjänsteåligganden sakligt och opartiskt.

Att den egendom som fanns i lägenheten på grund av häradsutmätningsmannens förfarande hade förstörts utan iakttagande av vad som i lagen föreskrivs om behandling av egendom som tillhör en person som vräks, innebar en kränkning av enskilt intresse. Häradsutmätningsmannens förfarande var också ägnat att undergräva det allmänna förtroendet för utsökningsväsendets saklighet och opartiskhet.

Den gärning som häradsutmätningsmannen misstänktes för kunde enligt BJO:s åsikt bedömd som en helhet inte anses vara ringa.

Att verkställa vräkningar hör till kärnområdet för en utmätningsmans tjänsteuppgifter och omfattas sålunda av tjänsteplikten. Häradsutmätningsmannen borde ha insett att hans förfarande inte var förenligt med lagen. Enligt BJO:s åsikt kunde det förfarande som häradsutmätningsmannen misstänktes för anses vara uppsåtligt.

På dessa grunder ansåg BJO att häradsutmätningsmannen på sannolika skäl gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikt enligt strafflagens 40 kap. 9 §.

Med beaktande av arten av häradsutmätningsmannens gärning ansåg BJO att det inte räckte att han endast tilldelades en anmärkning. BJO förordnade med stöd av 110 § 1 mom. i grundlagens och 7 §

2 mom. i lagen om allmänna åklagare att en statsåklagare ska väcka åtal mot häradsutmätningsmannen för brott mot tjänsteplikt.

BJO Sakslins beslut 13.10.2011,
dnr 2422/2/11, föredragande Terhi Arjola-Sarja

Päijänne-Tavastlands tingsrätt dömde 14.3.2012 i enlighet med åtalet häradsutmätningsmannen till böter för brott mot tjänsteplikt. Domen har vunnit laga kraft.

MEDDELANDE OM ANHÄNGIGHET SAKNADES PÅ GRUND AV FELAKTIG ADRESS

Klaganden hade inte fått något meddelande om att ett ärende som gällde utsökning av Rättsregistercentralens fordringar var anhängigt, eftersom klagandens fängelseadress hade blivit felaktigt antecknad i Rättsregistercentralens datasystem.

Klaganden hade åsamkats skada till följd av förfarandet eftersom verkställigheten sedermera inställts på grund av medellöshet, utan att klaganden i något skede fick kännedom om det anhängiga indrivningsärendet. Utmättningsmannen hade i enlighet med utsökningsbalken underrättat ett kreditupplysningsbolag om medellöshetshinder och i kreditupplysningsregistret gjordes en anteckning om betalningsstörning.

BJO underströk att en parts rätt att bli hörd är en grundläggande rättighet som tryggar en god förvaltning.

BJO meddelade Rättsregistercentralen sin uppfattning om det felaktiga förfarandet och uppmanade ämbetsverket att iaktta noggrannhet när adressuppgifter kontrolleras och förs in i registret.

Enligt BJO:s åsikt uppfyllde myndighetens förfarande inte den grundläggande rätten till rättssäkerhet och god förvaltning. Förfarandet åsamkade klaganden olägenhet och skada, bl.a. i form av kostnader för utredning av ärendet. Klaganden fick inte på det sätt som lagen föreskriver någon möjlighet att frivilligt

betala fordran eller att göra invändningar under utsökningsförfarandet och dessutom ledde anteckningen om medellöshetshinder till en betalningsstörning i kreditupplysningsregistret.

BJO framställde att Rättsregistercentralen överväger möjligheten att ge skälig gottgörelse för den skada och olägenhet som klaganden åsamkats i detta ärende.

BJO Sakslins beslut 30.8.2011,
dnr 3879/4/10, föredragande Riitta Länsisyrjä

Rättsregistercentralen meddelade 21.12.2011 att den enligt överenskommelse med klaganden betalat 400 euro till honom som en skälig gottgörelse.

EN SPÄRRMARKERINGSKUNDS RÄTT TILL INFORMATION

BJO undersökte om grundlagens krav på jämlikt bemötande förverkligas i fråga om sådana utsökningsgäldenärer vilkas gällande adress är spärrmarkerad.

BJO konstaterade att det med tanke på förverkligandet av en rättvis rättegång och god förvaltning är viktigt att parterna hörs. Detta framgår också av utsökningsbalken som förutsätter att det till gäldenärer sänds meddelande om anhängighet eller förhandsmeddelande om utmätning. Om en gäldenär inte har fått meddelande om anhängighet eller förhandsmeddelande ska gäldenären i samband med efterhandsmeddelandet om utmätningen eller annars beredas tillfälle att anvisa annan egendom för utmätning eller att ställa eventuell säkerhet. Också när det gäller de bestämmelser i statsrådets förordning som gäller utredning av en gäldenärs vistelseort är utgångspunkten den att utredningen ska fortsättas om det genom rimliga åtgärder som står till utsökningens förfogande är möjligt, tills det är helt uppenbart att svaranden inte kan anträffas eller svarandens vistelseort utredas. Vid denna prövning ska i det enskilda fallet för spärrmarkeringskunders vidkommande beaktas jämlikhetssynpunkter.

Av utredningen framgår att det förblivit oklart om en häradsutmätningsman fått vetskap om att en gäldenärs bristfälliga adress berodde på att adressen var spärrmarkerad. I ärendet hade inte fått en tydlig utredning om vilka anvisningar som vid den tidpunkt som avsågs i klagomålet gällde för utredning av adresser vid utsökningsverket. Enligt häradsutmätningsmannens utredning var det emellertid sakligt att be om närmare uppgifter i sådana fall då befolkningsdatasystemet ger besked att närmare uppgifter fås från magistraten.

Utsökningens datasystem borde i enlighet med vad som avtalats med Befolkningsregistercentralen uppdateras med spärrmarkerade uppgifter om gäldenärs adress och hemkommun. I det aktuella fallet framgick av datasystemet endast hemkommunen. I datasystemet uppdaterades också uppgiften om spärrmarkeringen, vilket enligt den erhållna utredningen framgick av uppgiften om förbudet att lämna ut adressen. Häradsutmätningsmannen hade också gjort en s.k. VTJ-frågan till befolkningsdatasystemet och fick då beskedet att alla uppgifter inte kan visas och att magistraten ger närmare upplysningar.

BJO ansåg att häradsutmätningsmannen borde ha förstått att det var fråga om en spärrmarkerad adressuppgift som han i enlighet med 5 § i förordningen om utsökningsväsendet hade kunnat få från magistraten. BJO meddelade häradsutmätningsmannen sin uppfattning om förfarandets lagstridighet.

Utredning av kunders spärrmarkerade adresser

BJO konstaterade ytterligare att det med tanke på jämligheten mellan utsökningsgäldenärerna är skäl att utfärda närmare anvisningar om hur spärrmarkerade adresser ska utredas med hjälp av befolkningsdatasystemet. BJO meddelade i detta sammanhang också sin avsikt att utreda behovet att utfärda anvisningar om utsökningen och vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa informationsgången.

Skatteförvaltningens förfarande

Också inom Skatteförvaltningen hade det förekommit felaktigt förfarande då spärrmarkerade adresser fördes in i Skatteförvaltningens kunddatabas. Skatteförvaltningen hade utan obefogat dröjsmål återbetalat såväl medel som utmätt från ett bankkonto som dröjsmålspåföljder och utsökningsavgifter.

Dessutom meddelade Huvudstadsregionens skattebyrå att den kommer att ordna utbildning om anvisningarna om behandling av spärrmarkerade uppgifter och i mån av möjlighet i samband med behandlingen av skatteärenden informera kunderna om saken.

BJO uppmärksammade skattebyrån på vikten av noggrannhet vid behandling av adressuppgifter.

BJO Sakslins beslut 11.8.2011,
dnr 2910/4/09*, föredragande Riitta Länsisyrjä

Riksfogdeämbetet meddelade att det utrett orsakerna till den bristfälliga överföringen av adressuppgifter från befolkningsdatasystemet till utsökningens datasystem. Det konstaterade att endast uppgifter om gäldenärens hemkommun hade förmedlats i tre fall. I ett fall utöver dessa två klagomålsärenden hade orsaken till felet inte kunnat klargöras. Ämbetsverket utfärdade 2.1.2012 anvisningar om behandling av spärrmarkerade uppgifter och meddelade att det bereder ändringar i ULJAS-systemet i fråga om spärrmarkeringar samt att det under år 2012 kommer att ordna utbildning om dessa frågor för tjänstemännen inom utsökningen.

UTSÖKNINGEN FÅR INTE ÄVENTYRA GÄLDENÄRENS RÄTTIGHETER

Klaganden kritiserade FPA och utsökningsverket för att hos honom drevs in en gammal underhållsbidrags-skuld genom utsökning och samtidigt genom FPA:s betalningskrav.

BJO ansåg att utsökningsverket då det fick kännedom om FPA:s eventuellt parallella indrivning borde ha förvisat sig om att utsökningsgäldenärens ställning inte äventyrades t.ex. på grund av att det skyddade beloppet underskreds.

BJO konstaterade att det dock var den aktör som ansökt om utsökningen, dvs. FPA som bar huvudansvaret för att indrivningen av underhållsbidraget sköttes på ett sakligt sätt. BJO framhöll att den som ansökt om utsökning i en situation som denna ska samarbeta med verkställighetsmyndigheten (det behöriga utsökningsverket) så att gäldenärens lagstadgade rättigheter inte äventyras.

Enligt BJO är det sakligt att FPA i egenskap av sökande ger klaganden lämplig gottgörelse för eventuellt ekonomisk skada.

BJO Pajuoja beslut 17.2.2011,
dnr 3059/4/09, föredragande Tapio Rätty

VEDERTAGNA UTSÖKNINGSFÖRFARANDEN KAN VARA PROBLEMATISKA

I två ärenden var det fråga om huruvida gäldenärens inkomst borde ha utmätts för verkställighet av utdömda böter, trots att böterna på så sätt inte inom ett år hade kunnat betalas till fullt belopp. Det skulle ha varit fråga om tilläggsutmätning.

Vid utsökning ska iaktas en tidsfrist på ett år och ett förfarande som innebär att den betalningsskyldige aningen stäms in till en rättegång för fastställelse av förvaltningsstraff eller att ärendet återförvisas till Rättsregistercentralen för efterlysning av den betalningsskyldige. Detta sker i en situation där böter som kan förvandlas till fängelse sannolikt inte genom utmätning kan betalas till fullt belopp inom ett år. BJO ansåg att denna vedertagna praxis i många avseenden är synnerligen problematisk. Enligt BJO kan eventuella variationer i praxis t.o.m. äventyra ett jämlikt bemötande av gäldenärerna.

BJO sände kopior av sina beslut till Riksfogdeämbetet för kännedom och för att enligt ämbetsverkets prövning beaktas vid utvecklingen av utsökningsförfarandet.

BJO Sakslins beslut 31.3.2011, dnr 3395/4/09 och 1430/4/10, föredragande Terhi Arjola-Sarja

STATENS INDRIVNINGSKVITTO SAMT NOGGRANN REGISTRERING

BJO ansåg att en närmare precisering av de poster som ingår i begreppet "räntefordringar" på statens indrivningskvitto bättre skulle uppfylla det öppenhetskrav som ställs utsökning och tankegången bakom bestämmelsen om fördelningsmeddelande, dvs. att gäldenären genom fördelningsmeddelandet ska få noggrann information om indrivningsläget. Dessutom ansåg BJO att statens indrivningskvitto inte uppfyller de krav som utsökningsbalken ställer till den del som kvittot inte ger specificerad information om det återstående fordringsbeloppet. BJO meddelade Riksfogdeämbetet sin uppfattning och bad ämbetsverket senast 29.6.2012 meddela vilka åtgärder den påtalade bristen i fråga om indrivningskvittot eventuellt föranlett.

BJO uppmärksammade utsökningsverket på vikten av noggrann registrering av ärenden, då kostnader på grund av ett skrivfel hade registrerats som räntefordringar i utsökningens datasystem.

BJO Sakslins beslut 9.12.2011,
dnr 3775/4/10*, föredragande Terhi Arjola-Sarja

ÖVERVAKNING AV KONKURS SOM OFFENTLIG UTREDNING

Klaganden hade i egenskap av styrelsemedlem i ett aktiebolag ansökt om konkurs för bolaget. Då konkursförfarandet, efter boutredningsmannens framställning om att konkursen skulle förfalla, genom tingsrättens beslut hade fortsatt som offentlig utredning, ansåg klaganden att han inte från konkursombudsmannens by-

rå fått tillräcklig information om hur länge den offentliga utredningen skulle pågå, om konkursboets tillstånd och om den offentliga utredarens åtgärder.

Den offentliga utredningen började med att en verksamhetsplan upprättades för den. Enligt verksamhetsplanen skulle den offentliga utredaren utreda dels vilka sedvanliga förvaltningsåtgärder som skulle vidtas och dessutom eventuella återvinnings- och straffgrunder samt vid behov driva åtal på basis av omständigheter som framkommit vid gäldenärsutredningen och vid specialrevisionen av bolagets verksamhet. Enligt verksamhetsplanen skulle den offentliga utredaren årligen till konkursombudsmannen rapportera hur den offentliga utredningen framskrider, genom en redogörelse av det slag som avses i delegationens för konkursärenden rekommendation. Dessutom förutsatte verksamhetsplanen att den offentliga utredaren på förhand skulle rapportera om åtgärder som medför betydande kostnader, såsom rättegångar, brottanmälningar och specialrevisioner.

Trots verksamhetsplanen hade den konkursöverinspektör som konkursombudsmannen förordnat inte avkrävt den offentliga utredaren en årlig redogörelse. Konkursombudsmannen konstaterade i sin tilläggsutredning att rapporteringen ofta är mera kortfattad än en årsredogörelse, men formfri, och att så också var fallet i detta ärende. Efter olika skeden och bedömningar hade utredningsarbetet inom ramen för den offentliga utredningen av bolaget utmynnat i förlikning i fråga om återvinningen och i indrivning av den på förlikningen baserade fordran. Konkursöverinspektören som övervakade den offentliga utredningen ansåg det inte vara nödvändigt att avkräva den offentliga utredaren särskilda årliga redogörelser, eftersom han hela tiden visste hur den offentliga utredningen framskred.

Enligt konkurslagen hade den offentliga utredaren prövningsrätt i fråga om tidpunkten för slutredovisningen, eftersom betalningar enligt förlikningen inte ännu var klara. Övervakningsförfarandet var sålunda inte felaktigt heller till denna del.

Enligt den utredning som inkommit till JO:s kansli hade klaganden sänt konkursöverinspektören ett e-postmeddelande där han berättade att han var helt ove-

tande om hur konkursärendet framskred och om situationen vid den aktuella tidpunkten. Klaganden åberopade sin rätt att få årliga redogörelser om konkursboet. Klaganden frågade också hur lång tid utredningen av bolagets konkursärende kunde ta i anspråk.

Konkursöverinspektören berättade i sitt svar till klaganden att han uppmanat den offentliga utredaren att med anledning av klagandens skrivelse ge konkursombudsmannen en redogörelse. Konkursöverinspektören underströk att en offentlig utredare ska uppfylla sin skyldighet att ge redogörelser och information på det sätt som konkursombudsmannen bestämmer i det enskilda fallet. Han konstaterade att den offentliga utredaren inte har någon generell redogörelse och informationsskyldighet gentemot gäldenären och att slutredovisningen efter den offentliga utredningen överlämnas till gäldenären för kännedom.

JM anför i sitt yttrande bl.a. att gäldenären i enlighet med konkurslagen har en generell rätt att få information oberoende av om konkursboet sköts av en boförvaltare eller av en förordnad offentlig utredare. BJO förenade sig om denna uppfattning.

Konkursombudsmannen har beslutanderätt i fråga om den utredning som en offentlig utredare ska avkrävas om förvaltningen av konkursboet. BJO konstaterade att det dock med tanke på gäldenärens generella rätt att få information är problematiskt om utredningen helt och hållet genomförs med inofficiell kommunikation. Det är motiverat att gäldenären får information t.ex. för en eventuell rättegång, för beskattningen eller för att kunna skaffa förmåner. Dessutom bör gäldenären få information för att öppenheten i den offentliga utredningen ska förverkligas på ett sätt som motsvarar lagstiftarens syfte när det gäller förvaltning av konkursbon. I det aktuella fallet hade konkursombudsmannen också fastställt en verksamhetsplan där detta förutsattes.

Konkursöverinspektören hade inte heller tillställt klaganden just en sådan utredning som den offentliga utredaren på klagandens yrkande hade upprättat för konkursombudsmannen. Svaret hade inte innehållit den offentliga utredarens redogörelse för konkursboets kostnader, så som förutsatts i konkurslagens

14 kap. 11 §. BJO ansåg att konkursöverinspektören till denna del handlade lagstridigt. BJO meddelade konkursombudsmannen och konkursöverinspektören sin uppfattning om bristerna i den information som gäldenären fick.

Klaganden kritiserade den offentliga utredaren för dennes förfarande bl.a. vid utredningen av återvinningsgrunderna och i samband med beslutet att väcka talan.

Beslutanderätten i ärendet hade tillkommit den offentliga utredaren vars beslut i samband med skötseln av ärendet BJO inte prövade inom ramen för behörighet. Till övriga delar ansåg BJO att det inte visats att den offentliga utredaren handlat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter.

BJO Sakslins beslut 30.3.2011,
dnr 1589/4/09*, föredragande Riitta Länsisyrjä

ÅTERBÄRINGSRÄNTA PÅ EN FORDRAN SOM INDRIVITS EFTER ATT DEN PRESKRIBERATS

Klaganden kritiserade utsökningsverkets och Rättsregistercentralens förfarande i samband med indrivningen av en fordran som Rättsregistercentralen sänt till utsökning genom en elektronisk ansökan. Klaganden uppgav att fordran hade preskriberats redan i januari 2005. Ändå hade den drivits in genom utsökning från år 2005 till mars 2009. Den grundlösa indrivningen hade inneburit stora svårigheter för skötseln av klagandens övriga ärenden samt flera anteckningar om betalningsstörningar i kreditupplysningsregistret. Efter att felet uppdagats hade Rättsregistercentralen återbetalt den grundlösa fordran som drivits in, men utan ränta.

Enligt den utredning som inkom till JO:s kansli berodde den grundlösa indrivningen på en år 1993 vid Tammerfors rådstuvurätt gjord felaktig anteckning i domslutssystemet. Det framgick inte av anteckningen att fordran var baserad på en förverkandepåföljd. Fordran hade sålunda i bötesregistret registrerats som en ersättning som tillkom staten och i utsökningens datasystem som en fordran som var baserad på ett domslut.

I regeringens proposition med förslag till lag om verkställighet av böter utreds ansvarsförhållandena när det gäller uppgifter i bötesregistret. Avsikten är att den registeransvarige ska vara skadeståndsansvarig gentemot en registrerad person också i det fall att felet har begåtts av en domstol eller av någon annan som fört in uppgifter i bötesregistret.

Rättsregistercentralen har i sin utredning medgett sitt ansvar för att uppgifterna är korrekta och används på rätt sätt.

De uppgifter som i klagomålsärendet hade registrerats i domslutssystemet var inte i sig motstridiga och i ärendet hade inte heller framkommit något annat som skulle ha gett Rättsregistercentralen anledning att klarlägga domslutets innehåll i syfte att kontrollera fordrans art.

BJO ansåg att det inte visats att Rättsregistercentralen handlat i strid med vad som i personregisterlagen föreskrivs om den registeransvariges aktsamhetsplikt vid hanteringen av bötesregistrets uppgifter.

Av utredningen framgick att på det belopp som återbetalades till klaganden hade betalats återbäringsränta i enlighet med 22 § i lagen om verkställighet av böter, men däremot inte på belopp som använts för kvittning och återgått till utsökning. Rättsregistercentralen har motiverat detta förfarande med att på klaganden vid tidpunkten i fråga hade funnits också andra fordringar för utsökning, vilket innebar att medlen inte utan grund var i statens besittning. I fråga om kvittningen "antogs det" att Rättsregistercentralen hade också andra öppna fordringar, vilket innebar att inte heller detta penningbelopp utan grund var i statens besittning.

I 22 § i lagen om verkställighet av böter begränsas inte de situationer där ränta ska betalas på belopp som återbetalas. Det är sålunda förenligt med lagrummets ordalydelse – vilket också får stöd i motiveringen till regeringens proposition – att tolka saken så att ränta alltid ska betalas på hela det belopp som återbetalas, oberoende av grunden för återbetalningen eller andra omständigheter i fråga om innehavet av pengarna. Att ränta ska betalas har motiverats uttryckligen med att penningbeloppet utan grund varit i statens besittning. BJO anser att avsikten med konstaterandet in-

te är att begränsa skyldigheten att betala ränta. Av lagberedningshandlingarna kan det inte dras någon slutsats om att det eventuellt kan uppställas villkor för räntebetalningen beroende på om pengarna hade kunnat användas för betalning av någon annan statlig fordran, om de inte hade använts för betalning av denna preskriberade fordran.

Enligt BJO:s åsikt handlade Rättsregistercentralen lagstridigt då den inte i enlighet med 22 § i lagen om verkställighet av böter betalade sex procent i återbäringsränta på beloppet 2 879,06 euro som den sånt till utsökning och på 1 772 euro som den använt för kvittning.

Felet hade inte kunnat upptäckas utan att domstolens beslut som låg till grund för verkställigheten hade fogats till ansökningshandlingarna. I samband med att utsökningens ULJAS-datasystem togs i bruk infördes också enligt anvisningar från JM:s datateknikcentral en sådan praxis att offentligt rättsliga sökande, såsom Rättsregistercentralen och skattemyndigheterna, inte behöver foga verkställighetshandlingar till sin ansökan. Enligt uppgift från Riksfogdeämbetet har fel av den typ som avses i klagomålet inte förekommit i utsökningspraxis. BJO ansåg att utsökningsverket inte handlat lagstridigt i detta ärende.

BJO underströk dessutom att tillförlitlighetskravet betonas när det är fråga om elektronisk dataöverföring, i det aktuella fallet av uppgifter ur bötesregistret. Inte heller Rättsregistercentralen kan i regel kontrollera om uppgifterna i domslutssystemet är korrekta.

I lagen om justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem och i lagen om domstolars skyldighet att informera om vissa avgöranden, som båda trädde i kraft 1.12.2010, föreskrivs om ett riksomfattande informationssystem som betjänar behandlingen och verkställigheten av rättskipningsärenden. I JM:s förordning som utfärdats med stöd av den sistnämnda lagen understryks skyldigheten att kontrollera att i synnerhet uppgifterna i verkställighetshandlingar är korrekta. I och med utvecklingen av datasystemet har det fästs större avseende vid att kontrollera också att registrering går rätt till. Att justitieförvaltningens riksomfattande informationssystem successivt ska tas i bruk inom fem år innebär också att utsökningsmyndigheten i fråga om samtliga sökande kan hämta uppgifter om verkställighetshandlingar ur datasystemet. Av denna anledning ansåg BJO att hon inte hade någon anledning att ytterligare befatta sig med förfarandet.

BJO meddelade Rättsregistercentralen sin uppfattning om dess lagstridiga förfarande vid utbetalning av återbäringsränta och bad Rättsregistercentralen meddela vilka åtgärder beslutet gett anledning till.

BJO Sakslins beslut 13.9.2011,
dnr 1454/4/09, föredragande Riitta Länsisyrjä

Rättsregistercentralen meddelade att den i enlighet med BJO:s beslut betalat 95,56 euro i ränta på det belopp som återförts till utsökning och 442,14 euro på det kvittade beloppet. – Ärendet föranleder inga ytterligare åtgärder från BJO:s sida.

5.6 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 fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen hör ärenden som gäller försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonalen samt militära rättegångar till justitieombudsmannen.

Till militära ärenden hänförs också ärenden som gäller Gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet är underställt inrikesministeriet men har en militär organisation. Ärenden som gäller skador ådragna i militärtjänst statistikförs däremot som ärenden om social trygghet.

De militära ärendena och försvarsförvaltningen hörde under året till BJO *Jussi Pajujoja*. Huvudföredragande var referendarierådet *Raino Marttunen*.

5.6.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Regeringen meddelade i sitt program 22.6.2011 att den ska inleda en omfattande reform av försvarsmakten. Syftet med reformen är att säkerställa Finlands försvarsförmåga och skapa bestående kostnadsbesparingar. Genom reformen ska försvarsmakten anpassas till minskningen av åldersklasserna och det ökade kostnadstrycket, samtidigt som försvarets förebyggande verksamhet ska upprätthållas och utvecklas. Genomförandet av sparprogrammet för försvarsmakten förutsätter att anpassningsåtgärder vidtas genast i början av valperioden. I överensstämmelse med regeringsprogrammet ska värnplikten utvecklas med utgångspunkt i den rapport som en arbetsgrupp tog fram under ledning av Risto Siilasmaa.

Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott beslöt i oktober 2011 påbörja beredningen av en ny säkerhets- och försvarspolitisk redogörelse. Avsikten är att överlämna redogörelsen till riksdagen år 2012.

Kommendören för försvarsmakten meddelade vid en presskonferens i september att försvarsmakten i början av 2012 kommer att göra en övergripande framställning om försvarsmaktsreformen som grund för det politiska beslutsfattandet. Man föreslår att den nya organisationen tas i bruk från början av 2015. Enligt kommendören för försvarsmakten ska den allmänna värnplikten bibehållas och förbättras. Beväringsstjänsten kan förkortas med ett par veckor med hänsyn till praktiska arrangemang, men försvarsmakten kommer inte att föreslå en förkortning av värnpliktstiden till fyra månader.

Vid försvarsministeriet bereddes ett förslag till ändring av värnpliktslagen där tjänstgöringstiden föreslogs bli förkortad med 15 dygn från och med den kontingent som anländer i januari 2013. Enligt förslaget ska tjänstetiden kortas ner från sex till fem och en halv månad, från nio till åtta och en halv månad samt från tolv till elva och en halv månad.

I maj blev den arbetsgrupp som berett revideringen av beslutsförfarandet i militära kommandomål färdig med sitt arbete. Det viktigaste syftet med reformen är att förtydliga lagstiftningen och stärka de parlamentariska dragen i beslutsförfarandet.

En arbetsgrupp med uppdraget att utveckla civiltjänsten anser i sitt betänkande som blev klart i mars att civiltjänstgörarna aktivt bör uppmuntras att söka sig till och sändas till tjänstgöringsställena som är så nyttiga som möjligt för samhället. De som avbryter sin beväringstjänst bör så snabbt som möjligt efter avbrytandet få grundutbildning som hör till civiltjänsten. Även kvinnor ska ha möjlighet att åtminstone frivilligt fullgöra civiltjänst på samma sätt som militärtjänst.

I den slutenkät som gjordes bland beväringarna som hemförlövades i januari 2011 kunde man se att upplevelsen av pennalism visar en nedåtgående trend. Ungefär 75 % av de som svarade uppgav att de inte i något skede av sin tjänstgöring hade upplevt pennalism. Av enkäten kunde också den slutsatsen dras att kvinnor är klart bättre motiverade för tjänstgöring än män.

Inmot 20 000 beväringar ger årligen respons i slutenkäten för beväringar. Responsen är ett viktigt redskap när utbildningssystemet ska förbättras och den används även av truppförbandens utbildare. När utbildningssystemet utvecklas kan man utifrån enkäten förbättra den dagliga tjänstgöringen och beakta faktorer som försämrar tjänstgöringsresultatet.

År 2011 sökte nästan 700 kvinnor sig till frivillig militärtjänst. Endast två gånger, dvs. 1995 och 1997, har det funnits fler sökande. Fram till början av 2011 hade ungefär 4 900 kvinnor utbildats för reserven och av dem hade under de senaste åren ca 70 % fått ledarutbildning.

Också antalet sökande till Finlands internationella beredskapstrupp som utbildas vid Björneborgs Brigad ökade något. Sammanlagt 540 personer, varav 20 kvinnor, sökte till den internationella beredskapstruppen. År 2010 var antalet sökande sammanlagt 525.

Antalet beväringar som avbröt tjänstgöringen under grundutbildningsperioden var ungefär detsamma som året innan. Av januarikontingenten avbröt 13,7 % sin militärtjänst under de första åtta veckorna. Jämfört med föregående år ökade avbrytarprocenten något. Antalet personer som avbryter sin militärtjänst är klart större i januarikontingenten än i julkontingenten.

Av de som deltog i 2011 års uppbåd förordnades 76,6 % till tjänst, dvs. färre än föregående år då motsvarande siffra var 77,8 %. Det var fråga om den manliga årsklassen 1993 som bestod av sammanlagt 34 300 män. Av dessa placerades 6,5 % i klass E, dvs. personer som ska komma till nytt uppbåd, och av dem beräknas ungefär hälften kunna fullgöra sin militärtjänst i ett senare skede. Av dem som deltog i uppbådet sökte sig 1,8 % till civiltjänst, vilket var en liten minskning jämfört med året innan (2,0 %).

Riksdagen beslöt att försvarsmaktens förplägnadstjänst ska bolagiseras från 1.1.2012. Statsrådet befullmäktigades att överlåta egendom som tillhör försvarsmakten till ett under bildning varande aktiebolag med förplägnadstjänst som sitt huvudsakliga verksamhetsområde. Aktiebolaget ägs till hundra procent av finska

staten och hör till statsrådet kanslis ansvarsområde. Personalen vid försvarsmaktens servicecentral för bespisning övergår till det nya aktiebolaget.

Gränsbevakningsväsendet övergick från 1.1.2011 till en tvåstegsorganisation. Gräns- och sjöbevakningsområdenas kommandoplatser drogs in. Efter denna reform har alla gräns- och sjöbevakningsenheter en tvåstegsorganisation.

Finland deltar i NATO:s ISAF-operation i Afghanistan med ungefär 200 soldater. Minskningen av trupperna inleds med att 50 soldater hemförlovas under 2012. I den militära krishanteringen övergår man stegvis till utbildaruppdrag och Finlands deltagande i operationen inriktas på utvecklingssamarbete, civil krishantering och utbildning av Afghanistans säkerhetsmyndigheter.

Republikens president beslöt i december om Finlands deltagande i FN:s militära krishanteringsoperation i Libanon med ett jägarkompani på högst 200 soldater från och med maj 2012.

Marinens minfartyg Pohjanmaa deltog under tre månader i Europeiska unionens Atalanta-operation utanför Afrikas kust. Det huvudsakligen uppdraget var att skydda sjötrafiken och biståndstransporter inom området.

Vid Tammerfors universitet gjordes en undersökning av jämställdhetsfrågor bland försvarsmaktens personal och beväringar. Försvarsmakten visade sig vara särskilt bra på att skapa en god anda inom den närmaste arbetsgemenskapen som även erbjuder stöd. Kvinnor i kategorin sakkunniga samt civilpersoner var benägna att definiera områden som behöver utvecklas än personer i andra personalkategorier.

I en doktorsavhandling som publicerats vid Helsingfors universitet granskades hur gruppsamhörighet skapas under beväringstjänsten. Enligt undersökningen kunde fyra månaders samvaro betraktas som en minimitid för att grupper ska uppstå. Betydelsen av chefsnärvaro kom klart fram i undersökningen. Chefernas kontinuerliga deltagande i gruppernas verksamhet såväl under beväringstiden som senare var en viktig faktor för att gruppsamhörighet skulle uppstå.

I en doktorsavhandling som färdigställts vid Tammerfors universitet granskades det psykosociala välbefinnandet bland unga män som inte fullgjort beväringss- eller civiltjänst. I undersökningen granskade man vilket genomslag stödtjänsten "Time Out! Livet på rätt spår" hade haft för denna målgrupp. De män som blivit utanför tjänstgöringen hade divergerande bakgrund, livsstil och psykosocialt välbefinnande i en utsträckning som klart avvek från de män som förordnats till tjänstgöring. De hade redan från barndomen en svagare position än de män som förordnats till tjänstgöring. När de uppnått vuxen ålder hade de samlat på sig fler olika typer av psykiska och sociala problem än de män som förordnats till tjänstgöring, exempelvis problemmissbruk, ekonomiska svårigheter, arbetslöshet, bostadslöshet och psykiska symtom. Stödtjänsten hade haft en positiv effekt på dessa unga mäns liv.

Försvarsmakten tog under året i bruk en strategi för sociala medier. Syftet är att öka växelverkan med värnpliktiga och betona betydelsen av nya gemenskapsmodeller såväl i arbete som i lärande. Enligt strategin kan personalen i framtiden effektivt inhämta, dela och tillsammans producera kunskap via de sociala mediernas olika metoder. Försvarsmakten har redan nu i samband med manövrar som pilotprojekt utnyttjat en Facebooksida och ett Twitterkonto. Erfarenheterna av pilotprojektet har varit positiva. Försvarsmaktens personal har fått direktiv om hur den ska agera i de sociala medierna. Också för beväringar och reservister har det tagits fram direktiv om sociala medier och exempelvis fotografering, information om platser och tjänstgöringssäkerhet.

I samband med ett seminarium som ordnades vid Huvudstaben i december presenterades projektet Den digitala kasernen. Avsikten är att föra försvarsmakten närmare unga människor som aktivt använder smarttelefoner och sociala medier. Enligt planen ska det byggas upp trådlösa nät för att beväringarna ska kunna använda egna mobiler och surfplattor.

Försvarsmakten har förnyat sina tjänstgöringsbevis och personbedömningar efter utförd beväringstjänst. Tanken är att beväringarna senare i sina studier ska kunna dra nytta av kompetens som de skaffat sig under tjänstgöringstiden och även utnyttja sitt kunnande i arbetslivet.

Försvarsmakten har också tagit i bruk nya konditionstest. I konditionstesten för beväringar ingår inte längre exempelvis armhävningar eller rörelser som testar ryggmuskulaturen. Avsikten är att göra testerna tillförlitligare. Uthålligheten och syreupptagningsförmågan bedöms fortfarande med hjälp av ett tolvminuters löptest.

5.6.2 LAGLIGHETSKONTROLL

JO har fått klagomål i militära ärenden från beväringar inom försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet. Ett antal klagomål har kommit också från beväringars föräldrar och från den ordinarie personalen. För beväringar är tröskeln för att anföra klagomål hög. De anser det ofta vara bäst att vända sig till JO först efter avslutad tjänstgöring. Ärenden som har samband med bemötandet av beväringar utreds också på JO:s eget initiativ efter förtroliga samtal i samband med inspektioner av garnisonerna.

Beväringarna klagar bl.a. över tjänstgöringstidens längd, utbildningsalternativen, befordringar och tjänstgöringsplatser. I sådana ärenden är det vanligtvis inte möjligt att påverka beslutens innehåll utan JO kan närmast ta ställning till beslutsförfarandet. Det förekommer också i viss mån klagomål över hälso- och sjukvården och bemötandet av beväringar. JO har i olika sammanhang understrukit förmännens ansvar för att det inte förekommer osakliga förfaranden bland deras underlydande.

Personalens klagomål gäller ofta utnämningar, förflyttningar, befordringar, grunderna för klassificering av uppgifters svårighetsgrad samt frågor som avgörs genom tjänste- och arbetskollektivavtal. JO kan i allmänhet inte ingripa i sådana ärenden inom ramen för sin behörighet.

Under året inkom 57 (föregående år 37) klagomål som gällde försvarsförvaltningen och Gränsbevakningsväsendet. Av dem avgjordes 54 (37). I relation till antalet beväringar är klagomålen sålunda få. Under de senaste åren har visserligen den interna laglighetskontrollen vis Huvudstabens juridiska avdelning blivit effektivare och detta har eventuellt påverkat antalet klagomål till JO.

I ärenden som gäller försvarsförvaltningen har åtgärdsprocenten av tradition varit synnerligen hög. År 2011 stannade den emellertid vid 15,8 % medan den exempelvis 2005 var hela 45,2 %.

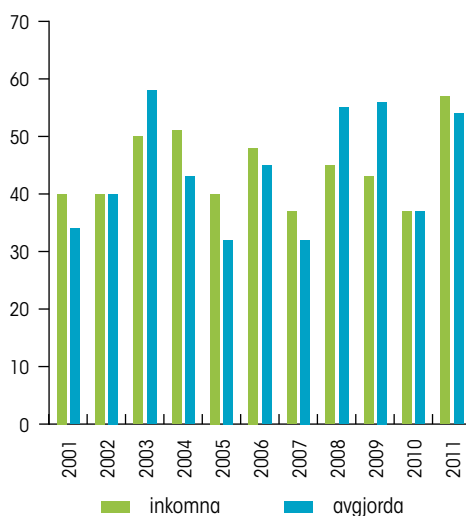
5.6.3 INSPEKTIONER

Inspektionerna av garnisoner har av tradition utförts av JO eller av någondera BJO, beroende på vem som enligt den interna arbetsfördelningen ska avgöra dessa ärenden. Från 2010 har inspektionerna också kunnat utföras av föredragande som förordnats till uppgiften.

Under 2011 inspekterades Signalregementet, Satakunta flygflottilj, Arméstaben, Södra Savolax Regionalbyrå, Flygstaben, Luffkrigsskolan, Signalprovanstalten, Artilleribrigaden, Björneborgs Brigad, Lapplands Flygflottilj och Lapplands Luftvärnsregemente. Dessutom besöktes Huvudstabens juridiska avdelning.

I samband med inspektionerna av garnisonerna får beväringarna och den ordinarie personalen tillfälle att föra förtroliga samtal. Under samtalen med beväringarna framkommer det ofta sådant som tas upp vid det avslutande samtalet med kommandören. Många mindre problem klaras upp på detta sätt. När det gäller principiella frågor eller allvarliga missförhållanden kan JO inleda en särskild utredning eller förundersökning. Antalet deltagare i dessa förtroliga samtal varierar. Vid Artilleribrigaden deltog hela 46 personer.

I samband med inspektionerna har det framgått att beväringsskommittéerna spelar en viktig roll för utvecklandet av tjänstgöringsförhållanden. Representanter för beväringsskommittéerna har i flera fall påtalat missförhållanden som annars inte kulle ha kommit fram. Även vid de samtal som förts med läkare, präster och socialkuratorer har framför allt frågor gällande beväringarnas tjänstgöringsförhållanden och bemötandet av beväringar diskuterats.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

INSPEKTIONSIKTTAGELSER

I samband med inspektionerna framkom det bl.a. att försvarsmaktens nya system för löneutbetalningar inte fungerade som det skulle. BJO tog upp frågan för utredning på eget initiativ (2357/2/11). JO fick också ta emot ett flertal klagomål om saken. Frågan utreddes i samband med ett besök hos Huvudstaben i slutet av november. Vid detta tillfälle uppmanades försvarsmakten ytterligare komma in med utredning om situation vid årsskiftet 2011–2012.

Vid besöken hos Huvudstaben, Arméstaben och Flygstaben diskuterades miljöfrågor. Under de senaste åren har i synnerhet miljötillstånden för skjutbanor och övningsområden varit aktuella och även JO har fått ta emot klagomål som gällt sådana frågor.

Beväringarnas ekonomiska bekymmer är en evighetsfråga som alltid kommer upp i samband med inspektionerna. Största delen av de ärenden som socialkuratorerna behandlar gäller ekonomiska frågor. Beväringarnas ekonomiska problem hänger i allmänhet ihop med skuldsättning, exempelvis snabbblån som resulterat i registrerade betalningsstörningar. Beväringarnas ekonomi är som sämst under de sex första månaderna av tjänstgöringstiden, då också dagpenningen är klart lägre än den som betalas till beväringar som tjänstgjort en längre tid. Särskilt oroväckande är de ekonomiska problemen för beväringar som är ensamboende i det civila.

Socialkuratorerna framhöll att den ändring av ungdomslagen som trädde i kraft i början av 2011 och som bl.a. reglerar uppsökande ungdomsarbete är ett positivt framsteg. Syftet med lagen är att nå ungdomar i behov av hjälp och stöd och få dem att utnyttja den service som finns att få. Försvarsmakten måste trots sekretessbestämmelserna underrätta hemkommunen om en ung person under 25 år befrias från militärtjänst på grund av bristande tjänstgöringsförmåga eller av samma skäl avbryter sin militärtjänst. Uppgifterna behövs för det uppsökande arbetet.

Problem med dokumentationen av kundbesök på det sociala området togs också upp under inspektionerna. Kundbesök dokumenteras nämligen inte på något

sätt. Man blir därför ofta tvungen att inleda varje kundbesök som om det vore det första, trots att samma person har varit på besök redan tidigare. Under inspektionerna har man också påpekat att dokumentationen skulle vara viktig med tanke på såväl kundens som socialarbetarens rättssäkerhet. Utan dokumentation är det exempelvis inte möjligt att kontrollera kvaliteten på de råd som ges.

I samband med inspektionerna har man också påtalat den dåliga läkersituationen. Vid t.ex. Signalregementet fanns det vid inspektionstidpunkten inte en enda avlönad läkare och vid Artilleribrigaden endast en fast anställd läkare. På det hela taget har läkersituationen emellertid blivit något bättre och för tillfället är underskottet ca 30 %.

Frågan om stämningen bland personalen har också aktualiserats under inspektionerna. En orsak till att stämningen blivit sämre vid Artilleribrigaden var att man oroade sig för truppförbandets framtid och för de ständiga sparåtgärderna inom försvarsmakten.

Under diskussionerna med beväringar aktualiserades upprepade gånger frågan om missnöje med gruppchefernas verksamhet. Också bemötandet av beväringar som befriats från tjänstgöring kritiserades.

I samband med besöket hos Huvudstaben behandlades frågan om hur man ska förbättra sprängämnessäkerheten. I ett avgörande 2008 uppmärksammade BJO brister i sprängämnessäkerheten. Trots att utvecklingen därefter gått till det bättre ser det inte ut som om man skulle kunna nå målen inom den utsatta tiden, dvs. fram till 31.12.2012.

Vid Södra Finlands Regionbyrå berättade man om projektet Iskussa inttiin. Projektet riktar sig till ungdomar i södra Savolax som hotas av utslagning. De har bl.a. missbruksproblem och dåliga matvanor. Ett sätt att nå ungdomarna var att söka upp dem i samband med de uppbåd som regionbyrån ordnade. Där delades ut frågeformulär som kunde fyllas i på frivillig basis. De ungdomar som deltog i projektet uppmuntades att motivera genom att de erbjöds sådana former av idrott som passade dem.

I samband med inspektionerna diskuterades också det sätt på vilket skadeståndsärenden behandlas. Det ansågs att utredningsförfarandet vid mindre skador var arbetsdrygt och kostsamt i synnerhet i situationer där det var fråga om skador på endast några tiotals cent eller euron.

Med beväringarna diskuterades framför allt frågor om jämlikt bemötande. Den kanske största frågan från jämlikhetssynpunkt är beväringstidens längd. Den långa tjänstgöringstiden för personer som får officers- eller annan specialutbildning kan inte anses vara ett problem när de värnpliktiga medvetet vill ha och strävar efter sådan utbildning. Däremot uppkommer det jämlikhetsproblem i situationer där personer mot sin vilja åläggs lång tjänstgöring.

Under inspektionerna framgick det att beväringar också mot sin vilja måste tjänstgöra i över sex månader. Det hade förekommit att beväringar t.o.m. avbrutit tjänstgöringen då de fått höra att de tagits ut till underofficersskolan. Skillnaden mellan januari och juli månads kontingenter är stor. I julikontingenten är andelen beväringar som vill genomgå ledarutbildning klart större.

Garnisonerna har försökt lösa jämställdhetsfrågan på olika sätt. Vid Lapplands Luftvärnsregemente hade t.ex. en betydande del av januarikontingentens beväringsschaufförer mot sin vilja ålagts att tjänstgöra i över sex månader. När julikontingenten anlände hade man försökt lösa problemet genom att överföra beväringar som ville bli chaufförer från Jägarbrigaden till Lapplands Luftvärnsregemente.

Det kan förekomma betydande skillnader mellan olika enheter inom samma garnison när det gäller tjänstgöringsarrangemang, permissioner och fritid, trots att det inte finns några tjänsterelaterade grunder för skillnaderna. I vissa enheter kan man ha förlängda kvällspermissioner medan andra inte sysslar med sådant. Enligt utsago finns det också skillnader när det gäller permissionspraxis och duglighetspermissioner. Praxis varierar också i fråga om rätten att använda mobiltelefoner och bärbara datorer, tobaksrökning och besök på soldathemmen. Beväringsförmän och äldre kontingenter kan dessutom ha privilegier jämfört med andra.

5.6.4 AVGÖRANDEN

FÖRSVARSMAKTEN

Transport av beväring som insjuknat under permission

En beväring som fullgjorde sin militärtjänst vid Karelska Brigaden insjuknade i lunginflammation under en permission. Eftersom han hade hög feber uppsökte han hälsovårdscentralen på sin hemort och fick en diagnos och läkemedelsbehandling. Sjukdomen krävde inte vård på sjukhus utan hälsovårdscentralläkaren gjorde den bedömningen att patienten kunde skötas hemma. Den sista permissionsdagen meddelade beväringen garnisonen att han hade insjuknat och att hälsocentralläkaren hade skrivit ut sjukledighet.

Efter tre dagar förordnade hälsocentralläkaren en efterkontroll för patienten om sex dagar och ett reseförbud för sex dagar. Samma dag meddelade garnisonen beväringen att han skulle hämtas med en transport som försvarsmakten själv ordnat och föras till garnisonens egen vårdplats. Eftersom många personer hade insjuknat i en influensaepidemi hade man vid Karelska Brigaden vidtagit åtgärder för att ordna koordinerad transport från beväringarnas hem till garnisonen för fortsatt vård.

Transporten skedde samma dag med personbil. Beväringen lades in på garnisonssjukhusets bäddavdelning för två dagar. Därefter förordnade försvarsmaktens läkare att han skulle skickas hem för att återhämta sig. Beväringen skickades hem för elva dagar med allmänna transportmedel. Efter att han återvänt till garnisonen genomgick han ännu en efterkontroll och fick lättnader i tjänstgöringen under 13 dygn.

Beväringen klagade hos JO och hävdade bl.a. att avsikten med att transportera honom fram och tillbaka inte var att främja hans hälsa. Det var snarare fråga om att genomföra försvarsmaktens interna kontroll och regelverk. Klaganden uppgav att han inte över huvud taget hade fått någon vård på garnisonssjukhuset. När han sändes för att vårdas hemma gällde fortfarande det reseförbud som hälsocentralläkaren ursprungligen hade föreskrivit.

Enligt BJO utgjorde klagandens hälsotillstånd inte något hinder för transporten hemifrån till garnisonssjukhuset och transporten behövde inte ordnas med sjuktransportbil. De transportarrangemang som tagits i bruk under influens epidemin hade i många fall kunnat vara ändamålsenliga. Med hjälp av dem hade man kunnat transportera beväringar som låg sjuka hemma till försvarsmaktens egen vårdplats för övervakad vård.

Däremot kunde det inte anses ändamålsenligt att patienten inom loppet av några dagar transporterades hemifrån till garnisonssjukhuset endast för att två dagar senare sändas tillbaka hem för elva dagar. I den situationen hade det varit rationellare att handla annorlunda. Man hade kunnat anse att transporten av beväringen under den tid som det reseförbud gällde som hälsocentralläkaren hade förordnat äventyrade beväringens tillfrisknande. Resorna fram och tillbaka inom en kort tid mellan hemmet och garnisonen kunde inte vara ägnade att främja tillfrisknandet från lunginflammation.

På grund av bristfälliga anteckningar i patientjournalerna var det omöjligt att i efterhand ta reda på om det under de två dagar klaganden vistades på garnisonssjukhuset hade skett så märkbara förändringar i hans hälsotillstånd och prognos att det var motiverat att bortse från det reseförbud som hälsocentralläkaren hade utfärdat. Garnisonen hade kunnat sköta transporten av beväringen tillbaka till hemmet på samma sätt som den hade skött transporten hemifrån till garnisonen. Konvalescensen kunde äventyras av en lång hemresa med allmänna transportmedel och av att beväringen exempelvis blev tvungen att byta transportmedel under resan.

BJO Pajuoja's beslut 10.2.2011,
dnr 2677/4/09, föredragande lisa Suhonen

Utomhusmåltider vintertid utan huvudbonad

Klaganden uppgav att de rekryter som började sin tjänstgöring i januari 2010 vid garnisonen i Obbnäs hade tvingats stå utomhus på led till bespisningen och äta utomhus utan huvudbonad.

På grund av garnisonsmatsalens otillräckliga kapacitet hade man framför allt vid utbildningscentralens andra kompani varit tvungen att under inalles 17 dagar ordna morgonmålen utomhus.

Enligt Marinstaben hade rekryterna inte uttryckligen förbjudits att bära huvudbonad vintertid under utomhusmåltider. De närmaste cheferna hade kunnat överväga användning av huvudbonad.

BJO konstaterade att enligt allmänna tjänstereglementet har soldaten rätt till sakligt, rättvist och människovärdigt bemötande enligt lag och goda seder. JO har i många sammanhang fäst uppmärksamhet vid att beväringarnas tjänstgöringssäkerhet under inga omständigheter får äventyras i onödan. Det sätt på vilket måltiderna utomhus hade ordnats var osakligt och äventyrade beväringarnas tjänstgöringssäkerhet.

I den utredning som inkommit i ärendet medgav man att omdömet hade svikit och att förfarandet inte var förenligt med anvisningarna. Finska vikens Marinkommando beklagade att de beväringsschefer som skötte måltidsarrangemangen inte trots anvisningarna hade kunnat övervakas i tillräcklig utsträckning.

BJO Pajuoja's beslut 19.9.2011,
dnr 674/4/10, föredragande Raino Marttunen

Beslagtagandet av beväringars datorer grundade sig inte på lag

En beväring kritiserade en fältväbel vid Kajanalands Brigads andra jägarkompani för att denne hade för vana att beslagta beväringarnas bärbara datorer. Datorerna lämnades tillbaka till beväringarna efter en kort karantän. Enligt klaganden hade fältväbeln ingen rätt att utan myndighetstillstånd beslagta beväringarnas privategendom.

Av fältväbelns utredning framgår att datorer eventuellt tagits i beslag bl.a. när dessa använts i strid med tjänstereglementet. Fältväbeln ansåg att detta med från medborgarfostrans synpunkt var ett bättre alternativ än att chefen utförde en förundersökning och därefter eventuellt gav en tillrättavisning.

BJO konstaterade att beslagtagandet av datorer och andra föremål i bestraffningssyfte inte grundade sig på lag. Eftersom Huvudstaben under den tid klagomålet prövades hade gett rikstäckande anvisningar om saken ansåg BJO att det inte längre fanns någon anledning att vidta ytterligare åtgärder.

BJO Pajuoja's beslut 24.10.2011,
dnr 2006/4/10, föredragande Raino Marttunen

Enligt Huvudstabens anvisningar 11.8.2011 om beslag av privat egendom är det motiverat att avlägsna eller låta avlägsna privat egendom från försvarsmaktens lokaler i allmänt bruk exempelvis med hänsyn till den inre ordningen, för att minimera el- och brand-säkerhetsrisker samt för att skydda egendom mot skadegörelse och tillgrepp. Förfaranden som innebär att egendom eller föremål tas i beslag för viss tid i bestraffningssyfte för att senare återlämnas till ägaren eller innehavaren är enligt anvisningarna förbjudna.

Oriktig anteckning i krishanteringsregistret

Klaganden kritiserade Huvudstaben och Björneborgs Brigad samt en kapten och premiärlöjtnant som arbetat vid Försvarsmaktens Internationella Center (FINCENT) för förfarandet i samband med en ansökan om att delta i krishanteringsuppdrag.

Klaganden uppgav att han åren 2000–2005 hade tjänstgjort i tre olika fredsbevarande operationer. Efter den senaste operationen hade han igen 2006 sökt sig till krishanterings-tjänstgöring och godkändes för beredskap 1.6.2006–31.5.2007.

Klaganden ansökte åter 22.1.2007 om att bli antagen till krishanterings-tjänstgöring. Kaptenen avslag emellertid hans ansökan 7.6.2007. Enligt motiveringen kunde man inte på grund av det stora antalet sökande anta alla till krishanteringsreserven (beredskap) trots att en sökande allmänt taget uppfyllde behörighetsvillkoren.

I mars 2010 framställde klaganden begäran om kontroll av registeruppgifter enligt personregisterlagen. Under punkten "RT-palvelustiedot" i registret hade för

honom antecknats E. På hans RT-blankett hade emellertid under denna punkt gjorts anteckningen O. Premiärlöjtnanten hade sparat E-anteckningen i registret 6.3.2007. Efter att klaganden yrkat på korrigering av registeruppgifterna beslöt ställföreträdande kommandören för Björneborgs Brigad 8.4.2010 att E-anteckningen skulle avföras ur registret.

BJO konstaterade att premiärlöjtnantens E-anteckning innebar att personen i fråga i fortsättningen inte var duglig för krishanteringsuppdrag. Anvisningarna kräver att en E-anteckning motiveras. I registret fanns en särskild punkt för tilläggsutredningar i fråga om duglighetsbedömning. I det aktuella fallet hade anteckningen inte motiverats på något sätt. Inte heller i den utredning som inhämtats i ärendet har några närmare skäl för E-anteckningen angetts.

Det kan inte anses godtagbart att det i efterskott inte går att utreda på vems order och på vilka grunder en registeranteckning som är relevant för en persons rätts-säkerhet har gjorts. Enligt BJO stred förfarandet mot praxis för god informationshantering och var dessutom så tillvida felaktig att klaganden inte så som personupp-giftslagen kräver hade informerats om ändringen.

BJO meddelade Huvudstaben och alla som inkommit med utredning i ärendet som sin uppfattning att förfarandet stred mot personupp-giftslagen. Klagomålet föranledde inga andra åtgärder.

BJO Pajuoja's beslut 29.12.2011,
dnr 1898/4/10, föredragande Raino Marttunen

GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

Gränskontroll

En person hade tillsammans med sitt barn anlänt till Vaalimaa gränsövergångsställe några minuter före midnatt och uppehållit sig i gränskontrollbyggnadens aula för att invänta följande dygn. Han hade upprepa-de gånger uppmanats att infinna sig för passkontroll men följde inte uppmaningarna förrän det nya dygnet hade inträtt, då han anlände till passkontrollen. Pass-

kontrollören ändrade kontrollstämpelns datum till föregående dag och stämplade personens pass med föregående dygns datum.

BJO konstaterade att gränskontroll till sin natur är en administrativ åtgärd som görs enbart på den grunden att en person med sitt agerande vid ett gränsovergångsställe visar att han eller hon har för avsikt att omedelbart komma in i landet eller lämna landet. Det är därför givet att det kan anläggas saklighets- och jämställdhetsaspekter på gränskontrollförfarandet.

Enligt BJO hade personen och dennes barn passerat gränskontrollen efter att ett dygn börjat. Datum för när de kom in i landet borde således ha varit den dagen trots att de hade vistats i gränskontrollbyggnadens aula och inväntat det nya dygnet och inte trots passkontrollörens uppmaningar fortsatt till passkontrollen. En persons beteende får inte påverka det sätt på vilket gränskontrollen görs. Om personens beteende hade ansetts vara tredska borde man ha reagerat på det med en straffrättslig påföljd.

BJO konstaterade att han hade förståelse för gränsbevakningsmyndigheternas syfte att sköta gränskontroller i enlighet med gränsbevakningslagen och utan onödigt dröjsmål och att också i övrigt trygga en smidig trafik vid övergångsställena. Skyldigheten att handla på det sättet motiverade ändå inte myndighetens förfarande.

BJO uppmärksammade gränsbevakaren på att han handlat på ett felaktigt sätt.

BJO Pajuoja's beslut 18.5.2011,
dnr 1255/4/10*, föredragande Kristian Holman

Proportionalitetsprincipen vid utredningsoperationer

I ett avgörande som gällde en operation som Gränsbevakningsväsendet genomfört bedömde BJO proportionalitetsprincipens betydelse. I operationen deltog tiotals eller hundratals tjänstemän och man använde helikopter. Det var därför klart att operationen väckte stort intresse såväl bland allmänheten som i medierna.

Föremålet för operationen var en grupp utlänningar som i allmänhetens ögon i någon mån uppträdde enhetligt och vars verksamhet hade väckt uppmärksamhet både på en ort och i andra sammanhang. Det förelåg en risk för att alla som arbetade på det ställe där operationen genomfördes skulle stämplas som misstänkta.

Efter att förundersökningsåtgärderna inletts var det inte längre möjligt att genom myndighetsåtgärder helt ha kontroll över situationen eller förhindra stämpling. Operationen var dock av den storleksordningen att det var ytterst viktigt att iakttä försiktighet. Dessutom krävdes det särskild finkänslighet, som borde framgå såväl av valet av åtgärder som av informationen om åtgärderna.

I fråga om informationen konstaterade BJO att bl.a. användningen av helikopter och den omständigheten att man gett medierna tillgång till en videobild i operationens inledningsfas kunde leda till sådan obefogad stämpling som inte längre kunde korrigeras i ett senare skede.

BJO Pajuoja's beslut 19.4.2011,
dnr 4767/04/09*, föredragande Mikko Eteläpää

5.7 TULLEN

Till detta sakområde hänförs alla klagomål som gäller tullens förfarande. Klagomålen gäller i allmänhet förtullning, tullbeskattning och förfarandet vid tullkontroller. Dessutom har det anförts ett antal klagomål över utredningen av tullbrott. En avsevärd del av klagomålen gäller bilbeskattning och de ändringar som den undergått avspeglar sig tydligt i totalantalet klagomål.

Tullärendena avgjordes av BJO *Maija Sakslin* och huvudföredragande inom detta sakområde var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*.

5.7.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Tullverkets förvaltningsorganisation, som numera består av Tullstyrelsen, tulldistrikten och tulllaboratoriet, står inför en organisationsreform. Vid finansministeriet (FM) bereds ett förslag till regeringsproposition om Tullens förvaltning samt till ändring av vissa anknyttande lagar. I propositionen föreslås att den nuvarande tvåstegsorganisationen ändras så att Tullstyrelsen, de fem underställda tulldistrikten samt tulllaboratoriet ombildas till en riksomfattande myndighet med namnet Tullen. Tullen ska enligt förslaget hänföras till FM:s förvaltningsområde och dess verksamhetsområde ska omfatta hela landet. Förslagen ska genomföras genom att man stiftar en lag om tullförvaltningen. Tullen ska ha en generaldirektör. Närmare bestämmelser om enheter i tullorganisationen och om uppgiftsfördelningen utfärdas genom förordning av statsrådet.

Några ändringar i tullens uppgifter föreslås inte i detta sammanhang. Tullen ska fortsättningsvis ha hand om tullbeskattningen, tullövervakningen av export och import av varor och av utrikestrafik samt om andra tullåtgärder och statistikföring för utrikeshandeln. Tullen ska också enligt förslaget verkställa beskattning och utreda tullbrott enligt vad som särskilt föreskrivs på annat ställe i lag.

FM tillsatte i november 2008 en arbetsgrupp för att utreda beskattningsfunktionerna vid Fordonsförvaltningscentralen (numera Trafiksäkerhetsverket), Tullen och

Skatteförvaltningen. Arbetsgruppens (den s.k. veto-gruppens) uppdrag var att kartlägga alternativa sätt att organisera beskattningsuppgifterna, effektivisera förvaltningen och öka verksamhetens effekt. I sin slutrapport i januari 2010 framhöll arbetsgruppen att den största nyttan kunde uppnås genom en centralisering av beskattningsverksamheten till ett enda ämbetsverk, vilket enligt arbetsgruppens uppfattning borde vara Skatteförvaltningen, eftersom den redan i dagsläget svarar för uttagningen av de flesta skatteslagen. Fordonsbeskattningen skulle däremot kvarstå hos Trafiksäkerhetsverket. I oktober 2010 kom finansministern samt förvaltnings- och kommunministern dock fram till att genomförandet av arbetsgruppens förslag inte skulle fortgå under den aktuella valperioden för att propositionen hade anknytning till en bredare utvärdering av Tullens ställning och uppgifter.

Beslut om sammanslagningen av beskattningsfunktionerna vid Tullen, Trafiksäkerhetsverket och Skatteförvaltningen utifrån arbetsgruppens arbete fattas sannolikt i februari 2012. Inom den närmaste framtiden handlar det om att överföra punktbeskattningen från Tullen till Skatteförvaltningen. Beslut om att överföra bilbeskattningen till Skatteförvaltningen fattas sannolikt senare.

BJO Sakslin bekantade sig 8.12.2011 med FM:s skatteavdelning. I samband med besöket diskuterades bl.a. en regeringsproposition med förslag till lag om förhöjning av skatt och tull genom särskilt beslut. Propositionen baserar sig på en arbetsgruppspromemoria som tagits fram vid FM om samordning av skatteförhöjning och straffrättsliga påföljder. Arbetsgruppen föreslog sådana ändringar i skatte- och tullagstiftningen som Europeiska människorättskonventionens förbud mot dubbelt åtal och dubbelt dömande i samma ärende (*Ne bis in idem*) kräver. För närvarande agerar man i fråga om tull utifrån Tullstyrelsens anvisningar med sikte på att avvärja situationer där *Ne bis in idem*-förbudet skulle kränkas.

Den redan länge aktuella frågan om översyn av tullagen var i slutet av 2011 i ett sådant skede att den sannolikt kommer att bli enbart en delreform samtidigt som en separat lag stiftas om Tullens personregister. Det planeras också en översyn av de brottsförebyggande bestämmelserna i tullagen. Senare blir det aktuellt att bereda reformen av de egentliga bestämmelserna

om tullförfarandet. I samband med BJO:s inspektionsbesök konstaterade emellertid FM:s representanter att de brister när det gäller regleringen av förutsättningar för att utföra tullinspektioner (bl.a. kroppsvisitationer), som JO upprepade gånger påtalat i samband med laglighetskontrollen, kommer att tas upp på lagberedningsagendan i början av 2012.

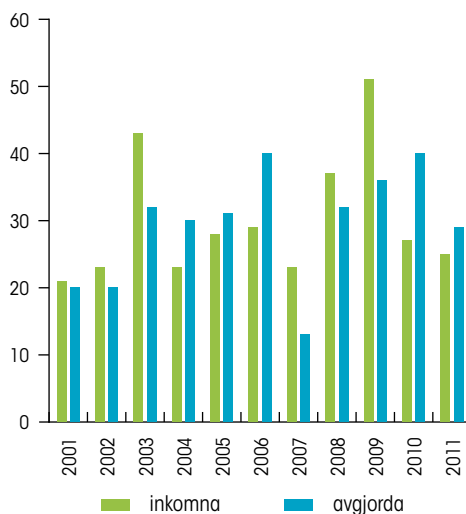
5.7.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under år 2011 inkom och avgjordes ca 30 klagomål som berörde denna kategori av ärenden. Åtgärder vidtogs i 6 av de avgjorda ärendena (20 %).

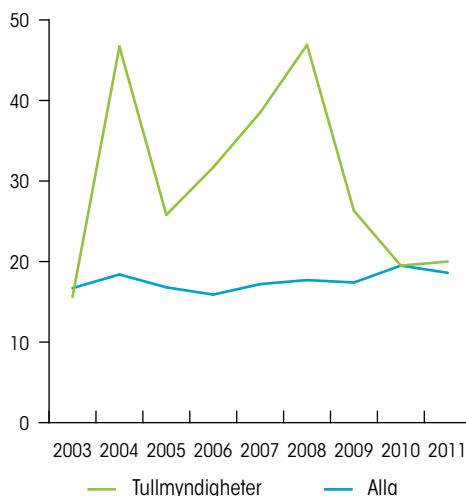
Trots att behandlingstiderna för ärenden som gäller skatterättelser och debitering av skatt håller på att normaliseras har JO fortsättningsvis avgjort klagomålsärenden som gällt sådana frågor. I klagomålen kritiserades de långa behandlingstiderna när det gäller rättelseyrkanden. I klagomålen uppmärksammades också det faktum att unionsrätten 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 (se t.ex. 3127/4/09).

Under år 2011 behandlade Tullen ca 3 500 rättelseärenden som gällde bilbeskattning och 900 besvärärenden. Den genomsnittliga behandlingstiden för överklaganden sjönk under året från nio till fyra månader. I slutet av året var ca 600 rättelseärenden och 150 överklaganden av rättelsebeslut anhängiga hos tullen.

Antalet rättelseyrkanden över bilbeskattningsbeslut har sedan år 2008 minskat med ca 20–30 % per år. År 2011 inkom till Tullen ca 2 300 rättelseyrkanden, medan antalet rättelseyrkanden året innan var 3 400. Minskningen av antalet överklaganden av rättelsebeslut till förvaltningsdomstolarna var t.o.m. kraftigare än minskningen av antalet rättelsebeslut.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

År 2011 överklagades något färre än 500 rättelsebeslut, medan motsvarande siffra för år 2010 fortfarande var nästan 1 000.

Flera klagomål från 2010 som avgjordes 2011 handlade fortfarande om hur staten skulle förfara för att återbära den skatt motsvarande mervärdesskatt (ELV) som i strid med unionsrätten uppburits på bilskatt. Det var fråga om ELV-skatten skulle återbäras eller inte.

BJO ansåg att tullens förfarande i återbäringsärendet var förenligt med bilskattelagens bestämmelser om ändringssökande i de aktuella fallen, där det inte fanns något lagakraftvunnet beslut om beskattningen och tullen behandlade återbäringarna som rättelseärenden. Det kunde inte påvisas att FM eller tullen förfarit lagstridigt eller försummat sina skyldigheter. BJO underströk dock att hon inte därmed hade tagit ställning till om de som hade del i saken hade rätt till skadestånd i överensstämmelse med de rättsprinciper som utvecklats inom EU-domstolens rättspraxis (990/4/09).

Några klagomål gällde förundersökningar som tullen hade utfört. Dessutom framförde BJO Jussi Pajuojä i sitt beslut (3229/2/11*), med anledning av ett ärende som gällde underställande av beslut om husrannsakan och beslag, som sin uppfattning att den hos vilken husrannsakan har utförts ska informeras om möjligheten att enligt tvångsmedelslagen underställa tingsrätten ett sådant ärende för prövning av förutsättningarna för rannsakan. Likaså ansåg BJO att information om möjligheten att underställa tingsrätten ett beslut om hur länge ett beslag är i kraft ska ges skriftligt.

Tullstyrelsen meddelade 29.12.2011 att den hade tillställt alla linjer och enheter inom tullbrottsbekämpningen 28.12.2011 uppgjorda anvisningar som till sitt innehåll motsvarade Polisstyrelsens anvisningar. Till såväl polisens som tullens brottsbekämpningsanvisningar har fogats en mall för hur informationen till kunderna ska ges fram till dess att informationen kan skrivas ut direkt till kunden ur informationssystemet för polisärenden, som båda myndigheterna har tillgång till (se närmare s. 155).

I sitt beslut med anledning av ett ärende som gällde förundersökningsmyndigheternas s.k. hemliga informationsinhämtning (1716/2/09) uppmärksamade

BJO Pajuojä dessutom Tullstyrelsen på de synpunkter han framfört i fråga om tolkningen av vissa bestämmelser som gäller hemlig informationsinhämtning. Samtidigt delgav han FM sin uppfattning om behovet att revidera tullagens bestämmelser om hemlig informationsinhämtning (se närmare s. 107).

5.7.3 INSPEKTIONER

BJO inspekterade 14.4.2011 tullverkets hundskola. Syftet med besöket var att bekanta sig med både rättsliga och praktiska synpunkter på hur hundar används vid tullövervakning. I samband med laglighetskontrol-



Under inspektionen av Tullens hundskola diskuterades rättsliga och praktiska synpunkter på användning av hundar vid tullövervakning. I bilden från vänster hundförare Tomas Eriksson, referendarierådet Riitta Länsisyrjä, ansvarig för hundskolan Ari Nieminen, BJO Maija Sakslin, rättschef Elise Luovula, hundförare Juha Papinaho, Juhani Malinen (bakom), Nina Koso och Klaus Renfors, i mitten Vexi.

len har det framkommit frågor som gäller lagstiftningens innehåll och användningen av hundar i synnerhet när det gäller bedömningen av "träffsäkerheten" i samband med kroppsvisitationer.

Under inspektionen informerades BJO om finansieringen av anskaffningen och underhållet av hundar med donationsmedel samt om hur hundar används vid handräckning.

BJO konstaterade att insamlingen av donationer för anskaffning och hållning av hundar inte får äventyra tilltron till myndighetsverksamheten, jämlikheten eller Tullens oberoende. Tilltron till myndighetsverksamheten kan äventyras redan på den grunden att det förefaller som om yttre påverkan förekommit. Det kan anses finnas risk för att donatorerna påverkar inriktningen av hundverksamheten så att den inriktas på vissa uppgifter eller områden. Detta skulle i så fall avvika från vad som kan anses vara mest ändamålsenlig myndighetsverksamhet. Vid inspektionen fann man emellertid inga skäl till misstanke om osakligt förfarande.

Utifrån de iakttagelser som gjorts om träffsäkerheten i samband med kroppsvisitationer konstaterade BJO med hänvisning till JO:s tidigare ställningstaganden att bedömningen av förutsättningarna för kroppsvisitation enligt tullagen inte fullt ut stämmer överens med motsvarande bedömning på grundval av t.ex. förundersökningslagen. Detta beror bl.a. på att bevisningsläget är ett annat. Med hänsyn till rapporterna finns det emellertid skäl att kritiskt dryfta hur hög eller låg visitationströskeln borde vara. Vidare konstaterade BJO att när en kroppsvisitation baserar sig på tips, ska det framgå av systemet vem som lämnat tipset och t.ex. det närmare innehållet i ett anonymt tips. BJO konstaterade vidare att vikt bör fästas vid att visitationsgrunden antecknas noggrant. En reaktion från en knarkhund är en delfaktor i lägesbedömningen, men med tanke på kontrollen i efterhand ska också eventuella andra faktorerna framgå av visitationsrapporten.

Bestämmelsen i lagen om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet (PTG-lagen) om tillfällig överlåtelse av utrustning och personal hade inom tullens väckt frågor om tullmännens ansvar och

ställning och om exaktheten i de anvisningar som utfärdats med stöd av lagen. BJO ansåg att tullens anvisningar om handräckning inom ramen för hundverksamheten innehöll otydliga hänvisningar när det gällde verksamhetens natur och nödvändighetskravet vid handräckning till fängelser, försvarsmakten och andra (icke-PTG-samarbetsmyndigheter). BJO meddelade att anvisningarna kommer att utvärderas separat. Dessa inspektionsrelaterade iakttagelser om innehållet i lagstiftningen delgavs även FM:s skatteavdelning i samband med BJO:s besök hos avdelningen.

5.7.4 AVGÖRANDEN

FELAKTIGA BILSKATTETABELLER OCH BESKATTNINGSBESLUT BORDE HA KORRIGERATS

BJO ansåg att Tullstyrelsen förfor felaktigt då den från och med år 2008 inte längre korrigerat fel i de bilskattetabletter som den publicerat. Tullen hade inte heller korrigerat beskattningsbeslut som på grund av fel skatteprocent lett till alltför stort skatteuttag. Felet gällde skatteprocenten för 1993 och 1994 års modeller av Mercedes Benz 4d C 180.

BJO konstaterade att tullens skattetablell är uppenbart felaktig. Ett en procentenhets fel till den skattskyldiges nackdel är inte oväsentligt och borde därför ha rättats i beskattningsbesluten. Enskilda beskattningsbeslut är förvaltningsbeslut av det slag som avses i förvaltningslagen som berodde på att Tullstyrelsen hade fastställt en tabell som innehöll fel.

Enligt Tullstyrelsens uppfattning kunde skattetablellerna inte längre ändras efter att behörighetsbestämmelsen upphävts och inte heller kunde förvaltningslagens bestämmelser om rättelse av fel tillämpas i detta fall. BJO understryker i sitt beslut att den skattskyldige också i så fall borde ha uppmärksamats på felet i tabellen och dess betydelse.

BJO anser att tullens förfarande var ägnat att undergräva förtroendet för myndighetsverksamheten. Hon

konstaterar att det från rättssäkerhetens synpunkt är viktigt att man inte tvingas överklaga beslut som innehåller fel som myndigheten känner till. Målet bör vara att var och en har rätt att få ett korrekt beslut i ett så tidigt skede och i ett så enkelt förfarande som möjligt.

BJO anser att om det inte längre är möjligt att i enlighet med bilskattelagen få rättelse i enskilda beslut, bör beslut som i fråga om skatteprocenten inte har behandlats i förvaltningsdomstolen och som fattats för mindre än fem år sedan rättas i enlighet med bestämmelserna om rättelse av sakfel.

BJO bad Tullstyrelsen senast 31.3.2012 inkomma med en utredning om vilka åtgärder som beslutet har föranlett.

BJO Sakslins beslut 19.8.2011,
dnr 1664/4/09*, föredragande Riitta Länsisyrjä

TIDSFRISTEN FÖR GENMÅLE VID ÖVERKLAGANDE I BILBESKATTNINGSÄRENDE

Den mycket korta fristen för genmäle i samband med ett överklagande av bilbeskattningsbeslut grundade sig på tullens resultatmål. Enligt dessa skulle anhopningen av rättelseyrkanden och besvär i bilbeskattningsärenden avgöras senast 30.6.2009 och, när detta inte kunde uppnås, senast 30.9.2009. Enligt Tullstyrelsens anvisning kunde man endast i mycket begränsade och närmast ostridiga fall för genmäle bestämma en frist som underskred 14 dagar. En utredning som lämnades av en inspektör vid södra tulldistriktet samt distriktets egen utredning visade dock att man inom distriktet också i andra än exceptionella fall i motsvarande situationer i fråga om genmälen hade tillämpat en frist som underskred 14 dagar. Man förfor på detta sätt för att nå resultatmålet.

BJO konstaterade att det med hänsyn till principen om hörande, som sammanhänger med principen om god förvaltning, inte är acceptabelt att en frist – i detta fall nio dagar från beslutsdagen – i praktiken för-

svårar en parts möjligheter att sätta sig in i beslutsförslag och andra handlingar och att bilda sig en egen uppfattning om utredningen och motargument samt att lägga fram eventuell tilläggsutredning.

När frister bestäms måste man väga olika grundläggande rättigheter mot varandra. Det hör till god förvaltning att ärenden behandlas utan dröjsmål. Som motvikt innebär rättssäkerheten att parterna har rätt att bli hörda. Vid avvägningen mellan dessa intressen måste fristens konsekvenser för den enskildes rättssäkerhet bedömas. Det går inte att motivera en tidsfrist som underskrider minimifristen enbart med att ett resultatmål måste uppnås. Enligt BJO:s uppfattning hade tulldistriktet inom ramen för sin behörighet kunnat reservera 14 dagar för genmälen – i enlighet med normal praxis.

Tulldistriktet har i sin utredning påpekat att en part som så önskat har kunnat få förlängd frist. Någon sådan information framgick emellertid inte av brevet om hörandeförfarandet. Enligt BJO:s uppfattning kan man inte utgå från att en part ska känna till möjligheten utan att det uttryckligen nämns. I Tullstyrelsens anvisningar till tulldistrikten uppmanas distrikten uttryckligen att informera om möjligheten till förlängning. Detta påverkar också bedömningen av fristens laglighet.

I bilskattelagen eller förvaltningslagen finns det inga uttryckliga bestämmelser om fristen. Med hänsyn till att det är fråga om en viktig rättssäkerhetsprincip enligt grundlagens 21 § ansåg BJO att den frist som utsatts för genmälen var lagstridig.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser i 33 § 2 mom. i förvaltningslagen om hur det ska informeras om möjligheten till förlängning av fristen. Med hänsyn till principerna om god förvaltning vore det ändå motiverat att alltid när någon ombuds lämna ett genmäle samtidigt informera om möjligheten att anhålla om förlängning av fristen. BJO delgav tulldistriktet och tullinspektören sin uppfattning.

BJO Sakslins beslut 15.2.2011,
dnr 3845/4/09*, föredragande Riitta Länsisyrjä

TULLSTYRELSENS FÖRFARANDE VID PUBLICERINGEN AV EN PLATSTJÄNSTANNONS

På den offentliga webbplatsen www.tulli.fi under lediga platser publicerades en annons om vissa tjänster som avsågs i klagomålet. Klaganden ansåg att detta förfarande var för begränsat.

Enligt BJO lämnar FM:s anvisningar om de principer som ska iakttas vid tjänstetillsättningar rum för tolkning när det gäller att avväga vilka offentliga kanaler som ska anses tillräckligt täckande. Stats tjänstemannaförordningen ger myndigheten prövningsrätt som gör det möjligt att separat beakta behoven vid olika typer av tillsättningar. Av anvisningen framgår att myndighetens egen webbplats är en offentlig kanal på det sätt som avses i förordningen.

Rent allmänt kan det ändå konstateras att det med tanke på öppenheten i myndighetsutövningen är till fördel att man vid utannonsering av lediga tjänster inte begränsar sig till bara en elektronisk kanal, som dessutom är myndighetens egna kanal, i synnerhet när det med hänsyn till skötseln av tjänsten är viktigt att informera möjligast många kompetenta personer om vakansen. Ett öppet förfarande ökar också tilltron till öppenheten och opartiskheten vid tillsättningen och till att de rättsprinciper följs som gäller god förvaltning, jämlikt bemötande, objektivitet och ändamålsbundenhet.

BJO Sakslins beslut 21.11.2011, dnr 3907*
och 4059/4/10*, föredragande Riitta Länsisyrjä

5.8 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 (Migri), polisen, utrikesministeriet (UM) 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 *Maija Sakslin*. Äldre JO-sekreterare *Jari Pirjola* fungerade som huvudföredragande.

5.8.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Med utlänningslagen avses i utlänningslagen var och en som inte är finsk medborgare. Vid utgången av 2011 var ca 170 000 utlänningsbor bosatta i Finland, vilket utgjorde ca 3 % av hela befolkningen. I Finland finns det drygt 35 000 flyktingar samt utlänningsbor som har beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller av humanitära skäl.

Under 2011 gjordes vissa ändringar i utlänningslagen och medborgarskapslagen. I början av april trädde en lag i kraft enligt vilken personer som avvisas eller utvisas i regel ska beredas möjlighet till frivillig återresa. En ny lag om mottagande av personer som söker internationellt skydd trädde i kraft 1.9.2011. Genom en ändring av utlänningslagen som trädde ikraft i april 2011 infördes ett omprövningsförfarande vid avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering. Omprövning av beslut enligt viseringskodexen om avslag på ansökan om, upphävande eller sådant återkallande av visering, som inte har fattats på begäran av viseringsinnehavaren, ska begäras hos den myndighet som har fattat beslutet. Begäran om omprövning av beslut om avslag på ansökan om, upphävande eller återkallande av visering ska enligt utlänningslagen behandlas utan ogrundat dröjsmål.

Medborgarskapslagen ändrades 1.9.2011. Syftet med den nya lagen är att öka flexibiliteten vid förvärvande av medborgarskap. Lagändringarna gällde i första hand boendetiden som förkortades från sex år till fem när det är fråga om oavbrutet boende i Finland. Om sökanden kan visa att den har nöjaktig förmåga att i tal och skrift använda finska eller svenska kan medborgarskap förvärfvas redan efter fyra års boende i Finland. Tidigare finska medborgare erbjuds en möjlighet att återfå sitt medborgarskap genom ett enkelt anmälningsförfarande.

Anmälningsförfarandet gäller emellertid inte efterkommande till tidigare medborgare. Också ingermanländarnas återflyttningssmöjlighet slopades genom en ändring av utlänningslagen. Återflyttningsskön stängdes 1.7.2011, varefter det inte längre gick att anmäla sig till kön. Med ingermanlänare avses personer från förra Sovjetunionens territorium som i fråga om nationalitet eller etnisk bakgrund är finländare utan att ha finskt medborgarskap.

Enligt utlänningslagen kan asyl beviljas en asylsökande som har motiverad anledning att frukta förföljelse i sitt hemland. Ifall förutsättningarna för att erhålla asyl inte uppfylls kan den som söker internationellt beskydd beviljas uppehållstillstånd på grundval av alternativt eller humanitärt skydd. Det är i första hand Migri som fattar beslut i ärendet.

Antalet asylsökande har varit litet i Finland jämfört med andra EU-länder. År 2011 ansökte 3 088 personer om asyl i Finland. Antalet var mindre än år 2010 då det fanns 4 018 asylsökande.

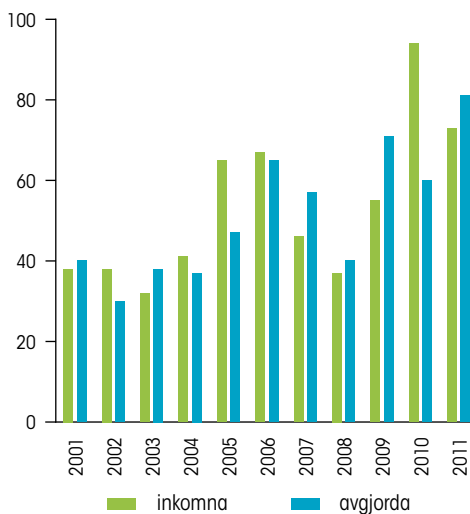
En övervägande del av asylsökandena kom år 2011 från Irak, Somalia och Afghanistan. Av asylsökanden från dessa länder fick cirka 50 % uppehållstillstånd eller asyl i Finland. De som fått avslag kan enligt lagen överklaga beslutet till förvaltningsdomstolen, som kan upphäva beslutet.

Asylansökningarnas genomsnittliga handläggningstid enligt normalförfarandet var ca 8 månader och enligt det försnabbade förfarandet drygt 3 månader. Finland tar årligen emot även 750 kvotflyktingar som godkänts av FN:s flyktingorganisation UNHCR.

5.8.2 LAGLIGHETSKONTROLL

År 2011 inkom 80 och avgjordes 91 klagomål i utlänningsärenden (föregående år 67). Två ärenden upptogs till behandling på eget initiativ. Av de klagomål som kommit in och avgjorts har andelen utlänningsärenden varierat mellan 1 och 2 %. Andelen är sålunda mindre än andelen utlämningar av landets hela befolkning.

Typiska klagomål i utlänningsärenden gäller missnöje med avslag på ansökningar om visum, uppehållstillstånd eller asyl samt missnöje med långa handläggningstider. Laglighetsövervakaren kan i allmänhet i praktiken inte befatta sig med lagakraftvunna avgöranden som gäller asyl eller uppehållstillstånd. I klagomålen har även framförts kritik mot myndigheters agerande när utlämningar utvisats eller avvisats. I rätt många fall gäller klagomålen ärenden som behandlas hos en behörig myndighet. Laglighetsövervakaren befattar sig i allmänhet inte heller med ärenden som inte ännu avgjorts.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011

5.8.3 INSPEKTIONER

Inspektioner med anknytning till utlänningsärenden gjordes vid flyktmottagningarna i Rovaniemi och Uleåborg och vid förvarsenheten i Helsingfors. Dessutom inspekterades utlänningsenheterna vid polis-inrättningarna i Rovaniemi och Uleåborg.

5.8.4 AVGÖRANDEN

MIGRI IAKTTOG INTE FÖRVALTNINGS- DOMSTOLENS AVGÖRANDE

BJO gav Migri en anmärkning för att det inte följde förvaltningsdomstolens avgörande. Enligt BJO gjorde Migri fel när det återupptog utredningen av det utkomstkrav som var ett villkor för att bevilja en av klagandenas anställda uppehållstillstånd, trots att Helsingfors förvaltningsdomstols avgörande i saken



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

redan hade vunnit laga kraft. Förvaltningsdomstolen hade i sitt avgörande konstaterat att man med hänsyn till klagandenas inkomster och utredningen om bolagets situation kunde övertygas om klagandenas försörjning. Enligt förvaltningsdomstolen borde ansökningarna om fortsatt uppehållstillstånd för klagandenas anställda inte ha förkastats på grund av att denne saknade utkomst.

Efter att Helsingfors förvaltningsdomstol fattat ovan nämnda avgörande övertog Migri med stöd av utlänningslagens 210 § avgörandet av ärendet från polisinskrifningen och fattade ett nytt negativt beslut i det ärende som förvaltningsdomstolen redan hade avgjort. Enligt Migris utredning hade Helsingfors förvaltningsdomstol gjort en feltolkning av praxis och lagstiftningen. Dessutom hade ny information i anslutning till handläggningen framkommit under den tid ärendet varit anhängigt. Migri beslutade dessutom att klagandena ska utvisas till sitt hemland.

Migris nya avslag på ansökan om uppehållstillstånd (och dess utvisningsbeslut) överklagades till Helsingfors förvaltningsdomstol. I överklagandet åberopades bl.a. att förvaltningsdomstolens beslut hade vunnit laga kraft och att beslutsmotiveringen inte gav myndigheterna någon möjlighet till egen tolkning.

I sitt avgörande förkastade förvaltningsdomstolen arbets- och näringsbyråns delavgöranden och besluten som gällde den anställdas fortsatta uppehållstillstånd och besluten om utvisning samt överförde ärendet till Helsingfors polisinskrifning för beviljande av fortsatt uppehållstillstånd för den anställda. Förvaltningsdomstolen konstaterade bl.a. att de myndigheter som behandlade klagandenas ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd inte i det aktuella läget hade rätt att avvika från förvaltningsdomstolens lagakraftvunna och bindande beslut.

BJO framhöll att Migri inte i det aktuella fallet utifrån ny utredning kunde avvika från förvaltningsdomstolens avgörande på grundval av utredning som framkommit efter att avgörandet fattats. En myndighet kan inte på eget initiativ uppta till prövning ett ärende som redan avgjorts med ett lagakraftvunnet beslut. En myndighet som behandlar ett återförvisat ärende kan inte fatta ett nytt beslut på sådana grunder som i ett rättsskipnings-

avgörande har konstaterats vara lagstridiga. I behandlingen av ett ärende som avgjorts i domstol på ett sätt som vunnit laga kraft saknar det betydelse vilken uppfattning Migri har om lagligheten, riktigheten eller konsekvensen av förvaltningsdomstolens avgörande.

BJO konstaterade att i en rättsstat är förvaltningsmyndigheterna bundna av domstolarnas lagakraftvunna avgöranden. Om en förvaltningsmyndighet skulle kunna omvärdera domstolsavgöranden skulle detta stå i konflikt med domstolarnas oberoende och urvattna systemet med överklagande. Dessutom skulle det strida mot principerna för det så kallade förtroendeskyddet. Enligt den princip som numera tagits in i 6 § i förvaltningslagen ska myndigheternas åtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Den enskilda individen ska kunna ha förtroende för att en förvaltningsmyndighet följer ett lagakraftvunnet domstolsavgörande som gäller honom eller henne.

BJO Sakslins beslut 11.8.2011,
dnr 2140/4/10*, föredragande Jari Pirjola

MIGRI BORDE HA AVGJORT ETT FAMILJEÅTERFÖRENINGÄRENDE INOM NIO MÅNADER

BJO ansåg att Migri förfor felaktigt då det inte delgav sökanden sitt beslut med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd inom den frist på nio månader som anges i 69 a § i utlänningslagen. BJO ansåg att utredningen i ärendet inte tydde på att det förelåg några sådana exceptionella omständigheter som avses i lagen och som skulle ha motiverat en avvikelse från den föreskrivna fristen.

Migri uppgav att behandlingen fördröjdes av att sökandes "ansökningshistoria" krävde ytterligare åtgärder. Av Migris utredning framgick det dock att ansökan om uppehållstillstånd inkom till verket i oktober 2009 medan hörandet av sökanden och anknytningspersonen påbörjades först i augusti 2010. Det att ansökan inte hade kunnat behandlas inom den lagliga fristen föreföll därmed åtminstone delvis ha berott på att ansökningarna hade väntat på handläggning i ungefär tio må-

nader. I det skedet fördröjdes behandlingen alltså inte av de behov av tilläggsundersökningar som nämndes i utredningen. Uppehållstillståndsbeslutet började beredas först när det redan borde ha delgivits sökanden.

Enligt BJO anför Migri inte i sin utredning några skäl för att just detta fall skulle ha varit exceptionellt svårt eller krävt särskilt mycket tid eller tilläggsutredning. Utredningen ger ingen klarhet i varför dröjsmålet skulle ha berott t.ex. på att man hade ordnat ett muntligt hörande, eftersom sökandena enligt klagomålet på eget initiativ hade försökt få till stånd hörandet. I det tillståndsärende som avses i klagomålet förefaller det närmast som om det rörde sig om sedvanliga utredningar i ett uppehållstillståndsärende som byggde på familjeband.

BJO framhöll att myndigheterna enligt förvaltningslagens 31 § ska se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt genom att skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Den omständigheten att man i ett uppehållstillståndsärende måste göra utredningar eller skaffa fram tilläggsutredning eller ordna höranden gör inte automatiskt att ansökan kan betraktas som exceptionell på det sätt som avses i utlänningslagens 69 a §.

Enligt BJO föreföll det som om dröjsmålet handlade mer om brister i en effektiv och saklig handläggning av tillståndsärenden än om det exceptionella i ansökan. BJO meddelade överdirektören för Migri sin uppfattning om det felaktiga förfarandet. Hon sände även sitt avgörande till IM:s migrationsavdelning för kännedom.

BJO Sakslins beslut 23.8.2011,
dnr 3549/4/10, föredragande Jari Pirjola

ERSÄTTNING TILL SÖKANDEN FÖR FELAKTIGT DEBITERAD VISUMAVGIFT

Klaganden hade varit anställd vid UM och kritiserade att han varit tvungen att betala för visum då han reste till sin arbetsplats i Ukraina. Tidigare hade viseringstjänstemän inte behövt betala någon sådan avgift. En-

ligt handlingarna hade viseringen kostat klaganden 112 euro och klaganden hävdade att ett fel hade begåtts vid UM. Ministeriet hade inte ersatt den extra utgiften.

BJO konstaterade att enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Enligt 2 kap. 6 § i förvaltningslagen ska myndigheterna bemöta dem som utträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt. Enligt samma paragraf ska myndighetsåtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Bestämmelsen innebär framför allt att individen ska skyddas gentemot det allmänna. Den centrala innebörden i skyddet av förväntningar är att den enskilde ska kunna lita på att myndigheternas åtgärder är korrekta och felfria.

I fråga om UM:s förfarande konstaterade BJO att den viseringsavgift på 112 euro som klagomålet handlade om berodde på ett fel som en tjänsteman vid ministeriet hade begått. JO har i sin avgörandepraxis på senaste tid intagit den ståndpunkten att myndigheterna rekommenderas att ersätta skador som de har orsakat. Syftet med ersättningen är att gottgöra för begångna fel. Det kan vara fråga om att ersätta en immateriell skada (ersättning för lidande). Gottgörelsen kan motsvara en ersättning för skada enligt skadeståndslagen men det kan också vara fråga om att ersätta eller gottgöra för en känsla av orättvisa eller felaktigt bemötande som orsakats av ett förfarande som strider mot nationell lagstiftning.

Enligt BJO hade ett fel begåtts i klagomålsärendet och i skenet av utredningen uppfyllde myndighetens förfarande inte till alla delar kravet på god förvaltning. Klaganden hade därför blivit tvungen att betala en extra avgift på 112 euro för visering. BJO framställde att UM överväger att gottgöra klaganden för den skada denne hade orsakats till följd av ministeriets förfarande.

BJO Sakslins beslut 8.11.2011,
dnr 1391/4/11, föredragande Jari Pirjola

UM meddelade 7.12.2011 att det betalats 112 euro till klaganden som gottgörelse.

5.9 SOCIALVÅRD

Enligt 19 § i grundlagen 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 då kommunerna ordnar socialvårdstjänster och fattar beslut om utkomststöd.

Socialvårdsärendena avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande för dessa ärenden var äldre JO-sekreterare *Tuula Aantaa* fram till 1.4.2011 och därefter referendarierådet *Tapio Rätty*.

5.9.1 LAGSTIFTNINGSPROJEKT OCH LAGÄNDRINGAR

År 2011 trädde vissa ändringar i lagen om hemkommun och i socialvårdslagen i kraft. Dessa ändringar innebär att personer som är placerade i institutionsvård eller behöver boendeservice eller familjevård under bestämda förutsättningar får välja sin hemkommun.

Vidare utökades lagen om barndagvård med en bestämmelse enligt vilken kommunen kan ordna dagvård också för andra barn än kommunens egna invånare. Syftet med detta är att göra verksamheten mer kundorienterad och att främja samarbetet mellan kommunerna, inom de gränser som barnets bästa uppställer. Ändringen trädde i kraft 1.8.2011.

Lagen om tillsyn över privat socialservice reviderades likaså under verksamhetsåret. Privata serviceproducenter ska bl.a. ha en plan för egenkontroll för att säkerställa att verksamheten är tillbörlig. Dessutom ska serviceproducenten svara för att den samlade service som ordnas för en klient uppfyller de krav som ställs på den. I samband med denna reform ändrades också bl.a. barnskyddslagen, socialvårdslagen och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Ändringarna trädde i kraft 1.10.2011.

Under verksamhetsåret höjdes utkomststödet grunddel med 6 %. För ensamförsörjare höjdes utkomststödet grunddel med 10 %. Därutöver görs årligen en indexjustering av utkomststödet grunddelar. Dessa ändringar trädde i kraft 1.1.2012.

Grunddelens belopp kan sänkas med högst 20 % för en 18–24-årig person som saknar yrkesutbildning och som har förvägrats arbetslöshetsförmåner på grund av att han eller hon har avbrutit eller vägrat delta i utbildning.

Giltighetstiden för den bestämmelse enligt vilken minst 20 % av förvärsinkomsterna för personer som får utkomststöd, dock högst 150 euro per månad, inte beaktas som inkomster då utkomststöd beviljas, förlängdes fram till utgången av år 2014.

Vid social- och hälsovårdsministeriet (SHM) fortgick beredningen av regeringens proposition med förslag till lag om tryggnad av tillgången till social- och hälsovårdstjänster för äldre personer. Avsikten är att lagförslaget ska överlämnas till riksdagen för behandling under år 2012.

Utrikesministeriet tillsatte en arbetsgrupp med uppgiften att bereda de lagändringar som ratificeringen av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa tilläggsprotokoll förutsätter. Arbetsgruppens mandat löper ut i slutet av år 2012.

Den arbetsgrupp som tillsatts för att revidera socialvårdslagstiftningen har till uppgift att utreda behovet av att revidera socialvårdslagarnas helhetsstruktur, tillämpningsområde och innehåll. Arbetsgruppen bereder en ny socialvårdslag och ser över innehållet i de speciallagar som styr socialvården samt regleringen av socialvårdens gränssytor. Arbetsgruppens mandatperiod löper ut år 2012.

SHM tillsatte våren 2010 en arbetsgrupp för att utarbeta ett förslag till revidering av anvisningarna om utkomststöd samt för att bedöma behoven av ändringar i lagstiftningen, i synnerhet i fråga om EU-med-

borgare och därmed jämförbara utlänningar som ansöker om utkomststöd. Arbetsgruppen gav sin slutrapport år 2011.

Lagstiftningsprojekt som berör barnskyddet refereras i avsnittet om barnets rättigheter, på s. 266.

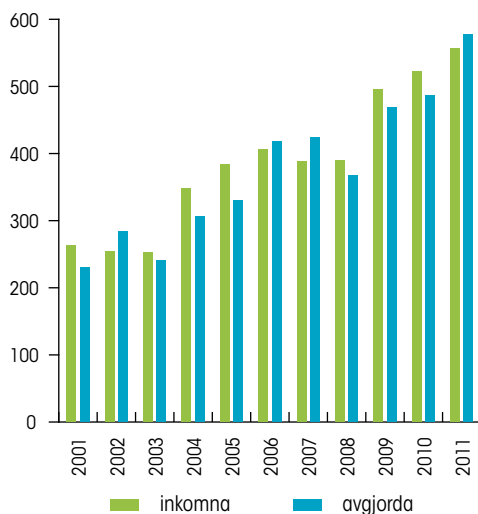
5.9.2 LAGLIGHETSKONTROLL

År 2011 inkom 558 nya klagomål som gällde socialvården. Under verksamhetsåret avgjordes 579 klagomål och antalet åtgärdsavgöranden uppgick till 144. Liksom tidigare år gällde merparten av klagomålen inom socialvårdssektorn utkomststödet (177) och barnskyddet (76). Dessutom avgjordes 23 klagomål som gällde handikappservice. Övriga klagomål som hörde till socialvårdssektorn gällde handlingars offentlighet och sekretess, förvaltningsförfarandet, stöd för närståendevård, dagvård, missbrukarvård samt hem-, boende- och anstaltservice.

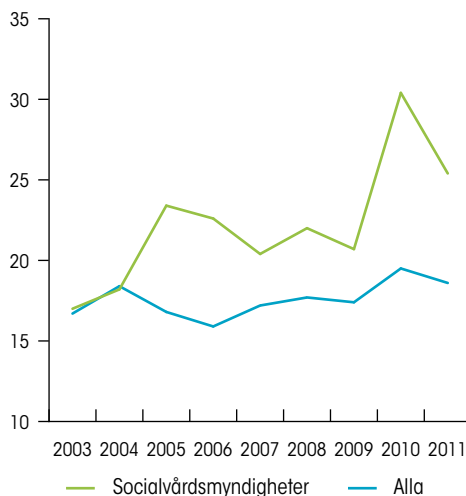
Barnskyddsklagomålen behandlas i avsnittet om barnets rättigheter, på s. 266.

UTKOMSTSTÖD

Den största gruppen klagomål som gällde utkomststödet berörde liksom tidigare de långa behandlingstiderna för utkomststödsansökningar. I flera klagomål riktades även kritik mot sänkningen av utkomststödet grunddel, storleken på de boendeutgifter som godkänns vid fastställandet av utkomststödet och återindrivning av utkomststödet. I klagomålen uppmärksammades också hur s.k. inkomstöverskott kan överföras och hur sådana obetydliga bidrag och lån som utkomststödsklienterna erhållit ska beaktas.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

EU-medborgares rätt till utkomststöd

Enligt EU-lagstiftningen har EU-medborgares rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat tryggats bl.a. under förutsättning att personen i fråga inte medför en oskälig belastning för det system som i sista hand garanterar minimiutkomsten i boendestaten. I Finland är det närmast fråga om utkomststödssystemet. En medlemsstat kan förutsätta att den som anländer till landet har tillräckliga ekonomiska resurser för att kunna försörja sig själv samt ha en heltäckande sjukförsäkring. Det faktum att en EU-medborgare som lagligen vistas i landet blir tvungen att ty sig till det system som i sista hand tryggar utkomsten i boendestaten får emellertid inte automatiskt leda till att personen avlägsnas ur landet.

Medlemsstaten har med jämna mellanrum rätt att utreda att EU-medborgaren uppfyller de krav på tillräcklig utkomst och en heltäckande sjukförsäkring som utgör en förutsättning för boende i landet. Ifall en person avlägsnas ur landet ska detta dock alltid vara förenligt med proportionalitetsprincipen: ju längre en person har vistats i landet, desto högre är tröskeln för att han eller hon avlägsnas ur landet. Vid prövningen bör man i synnerhet beakta huruvida försörjningssvårigheterna är tillfälliga.

Romer har i egenskap av EU-medborgare rätt att vistas i Finland och att bosätta sig här. Finlands social- och hälsovårdslagstiftning grundar sig på likvärdigt bemötande och garanterar rättigheter för var och en oberoende av medborgarskap. För social- och hälsovårdstjänsterna svarar i allmänhet den kommun där personen i fråga har sin hemort eller där han eller hon bor eller vistas.

Om en EU-medborgare vistas i landet mindre än tre månader, har han eller hon samma rätt till sådana stöd och tjänster som hänför sig till socialvården och till brådskande sjukvård som finska medborgare som tillfälligt vistas i kommunen. Om en sådan person är i brådskande behov av stöd, beviljas utkomststöd av det behöriga organet i den kommun där familjen eller

personen vistas då ansökan lämnas in. Om en EU-medborgare eller hans eller hennes familjemedlem vill vistas i Finland mer än tre månader, bör han eller hon registrera sig som invånare i kommunen.

Utgångspunkten för utkomststödslagstiftningen är att en person i första hand själv ska skaffa sig sin utkomst. Rätt till utkomststöd uppkommer endast ifall personen inte själv lyckas trygga sin utkomst tillräckligt väl. Även när det gäller lagstiftningen om stöd för boende är utgångspunkten att personen i fråga erbjuds stöd för att själv ordna sitt boende.

BJO Sakslins svar 8.7.2011, dnr 3332/4/09,
föredragande Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Komplettering av en utkomststödsansökan

Om en utkomststödsansökan är bristfällig, ska klienten senast den sjunde vardagen efter att ansökan inkommit till myndigheten ges eller sändas en specificerad uppmaning att komplettera ansökan inom utsatt tid.

När det är fråga om sådana uppgifter som behövs för att utkomststödsärendet ska kunna avgöras och som socialvårdsmyndigheten har tillgång till, t.ex. uppgifter som ingår i befolkningsdatasystemet eller FPA:s förmånssystem eller skatteverkets offentliga beskattningsuppgifter, ska uppgifterna på tjänstens vägnar skaffas ur datasystemen.

I det fall där en tjänsteinnehavare istället för att sända sökanden en kompletteringsuppmaning hade beslutat skaffa behövliga tilläggsuppgifter på tjänstens vägnar, borde tjänsteinnehavaren ha informerat sökanden om i vilka avseenden ansökan var bristfällig. Sökanden borde också ha informerats om att tjänsteinnehavaren på tjänstens vägnar skulle skaffa den tilläggsutredning som ansågs behövlig och vid behov be sökanden ge sitt samtycke till utlämnandet av uppgifter ur sekretessbelagda handlingar.

Den som ordnar eller tillhandahåller socialvård ska göra en anteckning i handlingarna om att uppgifter inhämtas hos utomstående. Av anteckningen ska det åtminstone framgå av vem uppgifterna har inhämtats, när det har skett, vilka uppgifter det gällt och på vilken grund uppgifterna har begärts.

BJO Sakslins beslut 29.9.2011,
dnr 950/4/10, föredragande Tuula Aantaa

Behandling av en utkomststödsansökan

Av ett klagomål framgick det att klaganden 11.1.2011 hade lämnat in en ansökan om utkomststöd till Esbo-vikens samserviceställe. Ärendet hade således vid denna tidpunkt inletts hos den behöriga myndigheten på det sätt som avses i förvaltningslagen och lagen om utkomststöd. Beslutet om utkomststöd hade emellertid fattats först 31.1.2011. Vid beslutsfattandet hade man därmed inte iakttagit den ovillkorliga tidsfrist som föreskrivs i lagen om utkomststöd. I detta fall hade man således handlat i strid med förvaltningslagen och lagen om utkomststöd.

Esbo stads social- och hälsovårdsväsende hade på stadens egna internetsidor gällande utkomststöd gett klienterna anvisningar om var utkomststödsansökningar kunde lämnas in och samtidigt uppgett att ansökningarnas behandlingstid kunde överskrida den ovillkorliga tidsfrist som föreskrivs för deras behandling med upp till en vecka ifall ansökningarna lämnades in till ett samserviceställe.

BJO ansåg emellertid att Esbo stads social- och hälsovårdsväsende inte genom dessa anvisningar på sina internetsidor kunde avvika från det som i lagstiftningen föreskrivs om utkomststödsansökningar och om behandlingen av utkomststödsärenden vid den behöriga myndigheten. BJO delgav Esbo stads social- och hälsovårdsväsende sin uppfattning om att detta förfarande stod i strid med lag. BJO bad Esbo stads social- och hälsovårdsväsende senast 31.12.2011

meddela hur sådana utkomststödsansökningar som lämnas in till samserviceställen behandlas inom social- och hälsovårdsväsendet i Esbo.

BJO Sakslins beslut 2.11.2011,
dnr 324/4/11*, föredragande Tapio Rätty

Esbo stads social- och hälsovårdsväsende meddelade i sin utredning 22.12.2011 att man i Esbo följer den praxis som preciserats 1.1.2012 när det gäller vidarebefordringen av utkomststödsansökningar från samserviceställena till socialservicebyråerna. Utkomststödsansökningarna kan därmed behandlas utan dröjsmål.

Uppställande av villkor för utkomststöd

Med stöd av lagen om utkomststöd är det inte möjligt att uppställa villkor för beslutsfattandet, t.ex. så att man helt och hållet kunde låta bli att fatta beslut i ett ärende. Även om en myndighet i sitt beslut eller i något annat dokument som gäller klienten har uppställt sådana villkor som påverkar eller anknyter till beslutsfattandet, inverkar villkoren inte på myndighetens skyldigheter i samband med beslutsfattandet. Det är inte heller möjligt att uppställa villkor t.ex. för verkställigheten av ett beslut.

BJO Sakslins beslut 31.1.2011,
dnr 3109/4/10*, föredragande Tapio Rätty

Ett fel vid utbetalningen av utkomststöd

I ett fall fördröjdes utkomststödsbeslutens verkställighet på grund av problem i det datasystem som användes av kommunens social- och hälsovårdscentral. Problemen berodde på datasystemleverantören, dvs. på stadens avtalspart.

Efter att felet uppdagats skedde verkställigheten av utkomststödsbesluten genom s.k. manuell utbetalning. Utkomststöds klienterna beviljades dessutom vid behov

betalningsförbindelser till en matbutik under den tid datasystemfelet varade. Det "extra utkomststöd" som beviljats på detta sätt minskade inte klientens egentliga utkomststöd. Det utkomststöd som beviljats i form av betalningsförbindelser beaktades inte heller vid fastställandet av utkomststödet för följande månad. Kommunens social- och hälsovårdscentral meddelade i sin utredning att den i de följande utkomststöds-kalkylerna dessutom till fullt belopp skulle beakta de dröjsmålspåföljder som eventuellt orsakats klienterna av att utkomststödsbeslutens verkställighet fördröjts.

BJO konstaterade att kommunens lagstadgade ansvar för att ordna socialvårdstjänster inte påverkas av stadens avtalsparts eventuella åtgärder eller av brister i datasystemen. Kommunen ska se till att utkomststödsansökningarna och utkomststödsbesluten behandlas på ett tillbörligt sätt oavsett störningar i datasystemen. Även om utkomststödsbeslutens verkställighet kan fördröjas eller förhindras på grund av problem med datasystemen, är kommunen skyldig att bereda sig på detta. Kommunen ska också i sådana situationer där det förekommer störningar i datasystemen ha beredskap att trygga utkomsten åtminstone för dem som är i behov utkomststöd för sin oundgängliga utkomst.

Ett korrekt förfarande skulle ha förutsatt att social- och hälsovårdscentralen, efter att ha blivit kontaktad av klienterna, skulle ha reagerat snabbare i fråga om verkställigheten av besluten, så att utbetalningen av stödet eventuellt inte skulle ha fördröjts så mycket som nu var fallet. BJO uppmärksammade social- och hälsovårdscentralen på att den ska svara för sina lagstadgade uppgifter och för att de tidsfrister som föreskrivs i lag iakttas. I detta syfte ska social- och hälsovårdscentralen bl.a. bereda sig på eventuella problem i datasystemen, så att de lagstadgade rättigheterna för de personer och familjer som hör till dess klienter tillgodoses också i sådana situationer där det förekommer störningar i systemen.

När ett fel uppenbart har orsakats av en omständighet som myndigheten ansvarar för, ska myndigheten självmant och aktivt informera kommuninvånarna och klienterna om de alternativa tillvägagångssätt som står till deras förfogande. Kommunen ska också ge klienter-

na tillräckligt omfattande och detaljerade uppgifter om hur de kan trygga sina rättigheter. Kommunens social- och hälsovårdscentral borde även självmant se till att klienterna får information om sin rätt att få ersättning eller annan gottgörelse för de eventuella ekonomiska skador som orsakats av dröjsmål vid utbetalningen av utkomststöd.

BJO Saksliins beslut 7.9.2011,
dnr 2379/4/11*, föredragande Tapio Rätty

Utbetalning av utkomststöd

I ett klagomål uppgav klaganden att sådana utkomststödsansökningar som lämnades in av klienter som levde i äktenskap eller samboförhållanden endast behandlades i mannens namn. Det ekonomiska stöd som beviljades på basis av ansökan betalades för äkta makars och sambopars del in på mannens konto.

BJO konstaterade att praxisen vid socialservicecentralen inom Rovaniemi stads social- och hälsovårdsväsende, som innebar att mannen i familjen alltid antecknades som huvudman i socialservicecentralens klientdatasystem och att utkomststödsbeslutet postades till den person som antecknats som huvudman oavsett vem som i själva verket ansökt om stöd, stod i strid med förvaltningslagen och lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Eftersom den kvinna som lämnat in en utkomststödsansökan betraktas som part vid ändringssökandet, innebär det faktum att utkomststödsbeslutet alltid sänds på mannens namn att partens lagstadgade rätt att få del av beslutet och söka ändring i det äventyras väsentligt.

I utkomststödsbesluten, liksom även i andra socialvårdsbeslut som gäller enskilda individer, ska den person som *de facto* ansökt om viss service eller, såsom i det aktuella fallet, ansökt om utkomststöd antecknas som sökande. Det faktum att utkomststödet fastställs på basis av familjemedlemmarnas inkomster, utgifter och tillgångar ger inte myndigheten rätt att fatta sitt beslut i den persons namn som myndigheten betraktar som familjens huvudman i det fall då sökanden *de facto* är någon annan familjemedlem.

BJO bad Rovaniemi stads social- och hälsovårdsväsende meddela vilka åtgärder som vidtagits för att rätta till bristerna i datasystemen.

BJO Sakslins beslut 12.8.2011,
dnr 557/4/11*, föredragande Tapio Rätty

Rovaniemi stads social- och hälsovårdsväsende meddelade att de konstaterade bristerna hade rättats till.

Verkställighet av ett utkomststödsbeslut

Av ett klagomål framgick det att det utkomststöd klaganden beviljats hade betalats in på hans frus konto. Enligt den utredning som lämnats till JO bodde familjen inte tillsammans vid den tidpunkt då beslutet verkställdes. Det fel som inträffat vid verkställigheten av beslutet – dvs. vid utbetalningen av stödet – hade emellertid rättats och klaganden hade betalats det utkomststöd han var berättigad till ca en månad efter att beslutet fattats.

BJO konstaterade emellertid att bestämmelsen om att utkomststödsbeslut ska verkställas utan dröjsmål innebär att beslutet ska verkställas senast samma eller följande vardag.

Av utkomststödet syfte och det faktum att det är fråga om en förmån som beviljas i sista hand följer att myndigheten har en accentuerad skyldighet att handla omsorgsfullt bl.a. då den verkställer ett beslut om utkomststöd. Myndigheten ska säkerställa att dess uppgifter om klienterna är felfria och kompletta. Detta gäller också de uppgifter som är av betydelse vid verkställigheten av myndighetens förvaltningsbeslut om beviljande av en viss förmån.

BJO Sakslins beslut 23.3.2011,
dnr 4262/4/09, föredragande Tapio Rätty

Behandling av en brådskande utkomststödsansökan

BJO ansåg att en socialarbetare hade handlat lagstridigt då denne på eget initiativ hade hänvisat en klient till de s.k. brödköer som upprätthålls av olika välgörenhetsorganisationer på orten då klienten lade fram en brådskande anhållan om utkomststöd. Genom sådan rådgivning kan man inte minska det kommunala socialväsendets ansvar för att dra försorg om socialvårdstjänsterna på det sätt som föreskrivs i lag. Då en klient ansöker om utkomststöd ska tjänsteinnehavaren bedöma sökandens behov av utkomststöd och hur brådskande behovet är. En tjänsteinnehavare kan inte överföra socialväsendets ansvar för tryggheten av det ekonomiska stöd som beviljas i sista hand till olika välgörenhetsorganisationer. Enligt BJO kan socialväsendet dock i sina lokaler ha broschyrer och annan information om välgörenhetsorganisationernas verksamhet.

BJO Sakslins beslut 3.3.2011,
dnr 3675/4/09, föredragande Minna Verronen

Periodisering av inkomster

Enligt lagen om utkomststöd beviljas utkomststöd i regel för en månad i sänder. Utkomststöd kan dock vid behov beviljas och utbetalas också för en kortare eller längre tid än en månad. Då de utgifter, inkomster och tillgångar som utgör grund för utkomststödet räknas ut, beaktas utgifterna, inkomsterna och tillgångarna för den tidsperiod för vilken utkomststödet fastställs. Inkomsterna kan dock delas upp i poster som beaktas under flera sådana tidsperioder för vilka utkomststöd fastställs, om det är skäligt med beaktande av inkomstens engångsnatur eller grunden för den eller dess användningsändamål.

I lagen om utkomststöd definieras inte närmare vilka inkomster och tillgångar som kan delas upp i poster (periodiseras) eller hur lång tid periodiseringen kan omfatta.

BJO konstaterade att det krav som ställs i lagen om utkomststöd på att de disponibla inkomsterna ska beaktas i den s.k. normkalkylen för utkomststödet och vid fastställandet av utkomststödet ska iaktas också då bestämmelsen om periodisering av inkomsterna tillämpas.

BJO ansåg att det är tillåtet att dela upp inkomsterna i poster som beaktas under flera månader under förutsättning att detta kan betraktas som skäligt. BJO betonade emellertid att de inkomster som är föremål för periodisering *de facto* ska stå till förfogande för utkomststödssökanden eller dennes familj.

BJO Sakslins beslut 3.6.2011,
dnr 3453/4/09, föredragande Tapio Rätty

Sänkning av utkomststödets grunddel

Enligt lagen om utkomststöd är var och en skyldig att enligt bästa förmåga dra försorg bl.a. om sitt eget och sina minderåriga barns uppehälle. Om en person försummar denna lagstadgade skyldighet att dra försorg om sitt eget uppehälle, kan utkomststödets grunddel sänkas på det sätt som föreskrivs i lagen om utkomststöd.

Utkomststödets grunddel kan inte sänkas enbart på grund av att en person har förlorat sin rätt till arbetslöshetsförmåner eller bedriver sådan företagsverksamhet som är olönsam. En företagare har i och för sig rätt att få utkomststöd på samma grunder som andra personer då han eller hon är i behov av stöd och inte kan trygga sin utkomst på något annat sätt som föreskrivs i lag. Utkomststödet är dock även för företagares del den utkomstskyddsförmån som beviljas i sista hand.

Om en person upprepar det förfarande som avses i lagen om utkomststöd och även de övriga förutsättningarna för sänkning av utkomststödets grunddel föreligger, kan sänkningen fortgå med stöd av ett nytt beslut. För att sänkningen ska kunna fortgå krävs det att en behörig tjänsteinnehavare två månader efter att grunddelen sänkts fattar ett nytt motiverat beslut om sänkning av grunddelen för klientens del. Sänkningen

får emellertid inte fortgå om den äventyrar den utkomst som oundgängligen behövs för att trygga ett människovärdigt liv eller om den i övrigt kan anses oskälig.

BJO konstaterade att förutsättningarna för sänkning av utkomststödets grunddel ska tolkas snävt, så att man håller sig till ordalydelsen i lagen om utkomststöd. Lagen innehåller inte särskilda bestämmelser om det förfarande som föregår sänkningen av grunddelen.

Till god förvaltning hör emellertid att myndigheten på förhand, t.ex. i samband med överläggningar med klienten eller i redogörelsedelen i de beslut som berör klienten, informerar klienten om de åtgärder som myndigheten kan vidta med anledning av klientens förfarande, eventuella villkor som hänför sig till beslutet samt hot som myndigheten förelagt. En sådan förhandsredogörelse för de omständigheter som eventuellt kan inverka på beslutet ger socialvårdsklienten en möjlighet att bedöma betydelsen av sina egna åtgärder och handlingsalternativ. På detta sätt tryggas även den utredningsskyldighet som åläggs myndigheterna i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården.

BJO Sakslins beslut 12.5.2011,
dnr 3681/4/09*, föredragande Tapio Rätty

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade anmält sig som arbetslös arbetssökande hos Arbetskraftsbyrån. Klaganden hade dock inte i första hand beviljats utkomstskydd för arbetslösa eftersom Arbetskraftsmyndigheterna hade uppställt som villkor att klaganden efter att ha anmält sig som arbetssökande skulle vara i arbete i tre månader för att beviljas rätt till utkomstskydd för arbetslösa. Tjänsteinnehavaren hade ansett att försummelsen av att uppfylla arbetsvillkoret kunde jämföras med ett sådant förfarande eller en sådan försummelse med stöd av vilken utkomststödets grunddel sänks i enlighet med 10 § i lagen om utkomststöd.

I praktiken hade detta lett till att utkomststödets grunddel oavbrutet hade sänkts för klagandens del i åtminstone två års tid. Det framgick också att besluten om sänkning av grunddelen hade fattats för tre månader i sänder. BJO konstaterade emellertid att utkomststödets grunddel inte kan sänkas enbart på den grunden

att en person har förlorat sin rätt till utkomstskydd för arbetslösa, utan att förutsättningarna för sänkning av grunddelen i varje enskilt fall ska prövas för sig på basis av bestämmelserna i lagen om utkomststöd. Socialvårdsmyndigheten är skyldig att i beslutet påvisa att det förekommit en vägran eller försummelse från stödtagarens sida och att det även i övrigt finns förutsättningar för sänkning av grunddelen. Det faktum att tjänsteinnehavaren för klagandens del hade fattat beslut om sänkning av grunddelen för tre månader i sänder stred likaså mot lagen om utkomststöd. BJO betonade även att man i samband med sänkning av grunddelen alltid ska utarbeta en handlingsplan för att hjälpa klienten att klara sig på egen hand.

Av klagomålsskrivelsen och de utlåtanden och utredningar som inhämtats i ärendet framgick det inte hur denna handlingsplan hade utarbetats för klagandens del. BJO konstaterade till denna del allmänt att klagandens plan även borde ha setts över under den tid sänkningen varade, eftersom utkomststödet grunddel för klagandens del oavbrutet hade sänkts i över två års tid. Vilka frågor som eventuellt antecknas i planen beror på förhandlingarna mellan socialarbetaren och den klient som ansöker om utkomststöd, och i sista hand på socialarbetarens prövning.

BJO Sakslins beslut 5.5.2011,
dnr 3797/4/09*, föredragande Tapio Rätty

BEGRÄNSNINGSÅTGÄRDER INOM VÅRDEN AV UTVECKLINGSSTÖRDA

I ett fall hade en anhörig till en utvecklingsstörd person som nått myndighetsåldern förbjudits besöka den utvecklingsstörda. I detta fall hade man således fattat beslut om begränsning av personens kontakter. BJO konstaterade att det varken i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda eller i några andra lagar som gäller social- och hälsovården finns bestämmelser om begränsning av kontakterna i sådana boendeheter som är avsedda för utvecklingsstörda. Det finns alltså inga föreskrifter om huruvida kontakterna över huvud taget kan begränsas, huruvida det borde fattas ett beslut om begränsningen av kontakterna,

vem som skulle fatta ett sådant beslut eller huruvida det är möjligt att söka ändring i beslutet. Enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda får en person som ges specialomsorger underkastas tvång endast i den mån tillhandahållandet av specialomsorgerna eller någon annan persons trygghet oundgängligen kräver det.

Den utvecklingsstörda personen och dennes anhöriga borde ha hörts innan beslutet om begränsning av kontakterna fattades. BJO konstaterade emellertid att en begränsning av kontakterna realiseras endast om önskade kontakter förhindras. Det förblev i detta fall oklart huruvida kontakterna hade begränsats i strid med den utvecklingsstörda personens vilja. Genom att på ett behörigt sätt höra den utvecklingsstörda personen kunde man ha utrett dennes egen uppfattning om besöken och vid behov också om de alternativa sätt på vilka besöken kunde ha ordnats.

En begränsning av kontakterna kan innebära ett sådant ingrepp i individens rättigheter som kräver att det finns en möjlighet att föra begränsningsåtgärden till domstolen för prövning. Av denna anledning borde en besväransvisning ha fogats till beslutet om begränsning av kontakterna. BJO framförde vidare att den kommun som ansvarar för anordnandet av servicen ska underlättas om begränsningsbeslutet, eftersom kommunen i sista hand svarar för att förfarandet är korrekt.

BJO konstaterade att SHM i juli 2010 tillsatt en arbetsgrupp som har till uppgift att förnya social- och hälsovårdslagstiftningen så att de bestämmelser som begränsar patientens/klientens självbestämmanderätt inom social- och hälsovården i mån av möjlighet ska samlas i en och samma lag. Det finns i synnerhet behov av att revidera lagstiftningen om det tvång och de skyddsåtgärder som används i samband med servicen för utvecklingsstörda. Därför sände BJO beslutet till SHM för kännedom och för att beaktas vid författningsberedningen.

BJO Sakslins beslut 27.5.2011,
dnr 3096/4/09*, föredragande Minna Verronen

HANDIKAPPSERVICE

Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland hade i sitt avgörande med anledning av en klagan konstaterat att en serviceplan ska utarbetas för en svårt handikappad person, med beaktande av personens hälsotillstånd vid den aktuella tidpunkten samt personens och hans eller hennes anhörigas åsikt om behovet av service och stödåtgärder. Tavastehus förvaltningsdomstol hade i sitt beslut om en sådan personlig assistent som avses i lagen om service och stöd på grund av handikapp konstaterat att avsaknaden av en serviceplan försvårade bedömningen av klagandens helhetssituation och att kommunens socialväsande har en skyldighet att utarbeta en serviceplan.

JO:s kansli bad Parkano stads handikappservice sända in bl.a. den serviceplan som utarbetats för personen i fråga. Till kansliet insändes en klientberättelse som innefattade en "överläggning gällande serviceplanen".

När socialvård tillhandahålls ska en service-, vård-, rehabiliterings- eller någon annan motsvarande plan utarbetas, om det inte är fråga om tillfällig rådgivning och handledning eller om det inte i övrigt är uppenbart onödigt att utarbeta en plan. Planen ska göras upp i samförstånd med klienten, om det inte finns något uppenbart hinder för det.

BJO konstaterade att serviceplanen ska innehålla tillräckligt detaljerad information om de omständigheter som hänför sig till klientens individuella servicebehov och livssituation och som är av betydelse när man fattar beslut om servicens innehåll, hur servicen ska ordnas och hur omfattande service som behövs. Serviceplanen ska även innehålla uppgifter om klientens livssituation, individuella omständigheter och särskilda behov, eventuella till buds stående tjänster och stödåtgärder samt en tillräckligt detaljerad beskrivning av hur servicen tillhandahålls den handikappade.

Den individuella serviceplanen kan vara av särskild betydelse t.ex. då den handikappade och myndigheten är oeniga om hur handikappservicen ska ordnas eller genomföras. Myndighetens och klientens even-

tuella avvikande uppfattningar om anordnandet av servicen ska nämligen framgå av serviceplanen. I konfliktsituationer kan klientens egen uppfattning vara av betydelse då han eller hon söker ändring i myndighetens beslut. Det kan i dessa fall vara fråga om servicens omfattning, det sätt på vilket servicen ordnas eller hurdan service som borde tillhandahållas.

Av handlingarna framgick det inte varför Parkano stads socialväsande inte hade utarbetat en sådan serviceplan som krävs enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp. Förfarandets klandervärdhet ökades av att socialväsandet i Parkano stad i och med försummelsen av att utarbeta en serviceplan inte heller hade iakttagit Tavastehus förvaltningsdomstols beslut eller handlat i enlighet med det avgörande som Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland träffat med anledning av klagan.

BJO gav Parkano stads socialväsande en anmärkning på grund av dess lagstridiga förfarande.

BJO Sakslins beslut 19.12.2011,
dnr 1267/4/10, föredragande Tuula Aantaa

Kommunens ersättning för personlig assistans

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot kommunens social- och hälsovårdsnämnds behandling av ett ärende där nämnden fattat beslut om tillämpning av det riksomfattande kollektivavtalet för sådan personlig assistans som avses i lagen om service och stöd på grund av handikapp.

Personlig assistans ordnas enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp genom att en gravt handikappad ersätts för de kostnader som avlönandet av en personlig assistent föranleder, inklusive de avgifter och ersättningar som en arbetsgivare ska betala enligt lag. De lagstadgade avgifter och ersättningar som avses i lagen om service och stöd på grund av handikapp är sådana ersättningar och avgifter som grundar sig på lag eller tillämpliga kollektivavtal.

Arbetsgivaren är skyldig att iakttä arbetsavtalslagens bestämmelser. En sådan arbetsgivare på vilken bestämmelserna i ett riksomfattande eller allmänt bindande kollektivavtal tillämpas är även skyldig att iakttä bestämmelserna och villkoren i det tillämpliga kollektivavtalet. Den som är anställd av en handikappad har å sin sida rätt att förutsätta att arbetsgivaren iakttar de minimivillkor som föreskrivs i arbetsavtalslagen och i det kollektivavtal som eventuellt ska tillämpas på anställningsförhållandet.

Det arbetsgivarförbund som företräder handikappade arbetsgivare och den arbetstagarorganisation som företräder de anställda har med stöd av lagen om kollektivavtal ingått ett kollektivavtal för personlig assistans. Kollektivavtalet tillämpas på sådana assistenter till handikappade som är medlemmar i arbetstagarorganisationen och för vars anställningskostnader den handikappade får stöd enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp. Dessutom krävs det att ett arbetsavtal har ingåtts mellan assistenten och den handikappade personen eller dennes företrädare.

Enligt lagen om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan fastställer nämnden för fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan genom sitt beslut huruvida ett kollektivavtal är allmänt bindande eller inte. SHM uppgav att kollektivavtalet för personlig assistans enligt nämndens beslut (11/2011) inte är allmänt bindande.

BJO konstaterade att nämndens beslut innebär att bara sådana gravt handikappade personer som hör till den arbetsgivarorganisation som är avtalspart i kollektivavtalet med stöd av arbetsavtalslagen är skyldiga att tillämpa kollektivavtalet på sina personliga assistenters anställningsförhållanden.

BJO Sakslins beslut 29.6.2011,
dnr 462/4/11*, föredragande Tapio Rätty

STÖD FÖR NÄRSTÅENDEVÅRD

Massuppsägning av avtal om stöd för närståendevård

Närståendevårdare och Vänner -Förbundet rf riktade i sin skrivelse till riksdagens justitieombudsman kritik mot massuppsägningen av avtal om stöd för närståendevård i Vanda, Esbo, Borgå, Tusby, Mäntsälä och Kumo.

I skrivelsen konstaterades det att uppsägningsbestämelsen i lagen om stöd för närståendevård inte kan användas för att kringgå lagen så att kommunen *de facto* ensidigt ändrar ett skriftligt avtal och innehållet i det förvaltningsbeslut som gäller den vårdbehövande, samt därmed försvagar avtalspartens och den vårdbehövandes ställning. I skrivelsen framfördes också misstankar om att kommunerna skulle ha upphävt sina beslut om stöd för närståendevård på grund av att kommunerna medvetet låtit bli att anvisa anslag för detta syfte.

BJO konstaterade att kommunen inte ensidigt kan ändra villkoren i ett avtal om stöd för närståendevård. Kommunen kan inte heller ensidigt avvika från det beslut som fattats för den vårdbehövandes del. I sista hand måste kommunen emellertid säga upp avtalet för att utarbeta ett nytt avtal, om parten i avtalet om närståendevård, närståendevårdaren och kommunen inte annars når enighet om de ändrade avtalsvillkoren.

Eftersom stödet för närståendevård är en anslagsbunden stödåtgärd och kommunen har rätt att fatta beslut om de närmare grunderna för fastställandet av stödet, kan kommunen säga upp ett avtal om stöd för närståendevård t.ex. för omprövning av grunderna för stödet eller med anledning av att kommunen ändrat sina tillämpningsanvisningar som inverkar på stödet. Kommunen ska emellertid då iakttä det uppsägningsförfarande som föreskrivs i lagen om stöd för närståendevård.

Enligt BJO hade de berörda kommunerna i enlighet med lagen om stöd för närståendevård rätt att säga upp de gällande avtalen om stöd för närståendevård för att ingå nya avtal. De som beviljats stöd för när-

ståendevård och närstående vårdarna hade informerats och hörts om uppsägningen av avtalen och om de nya anvisningarna. BJO hänvisade till den s.k. tillitsskyddsprincipen. Dess centrala innebörd är att en klient inom förvaltningen ska kunna lita på att myndigheterna handlar korrekt och felfritt och på att myndighetens beslut är bestående. Detta innebär att en myndighet inte godtyckligt kan ändra sina tidigare beslut eller t.ex. återkalla eller inskränka en rättighet eller förmån som den beviljat en person. Ett förvaltningsbeslut genom vilket en person har beviljats en förmån kan justeras och ändras endast med personens samtycke eller med stöd av en lagbestämmelse som berättigar till det. Om förutsättningarna för tillhandahållande av en tjänst eller beviljande av en förmån har upphört att gälla eller till väsentliga delar har förändrats, kan beslutet dock ändras trots tillitsskyddet.

BJO konstaterade vidare att kommunen, då den upphäver ett beslut om stöd för närstående vård, ska säkerställa att socialvårdsklientens servicebehov bedöms och att denne på basis av ansökan tillhandahålls socialvårdstjänster eller stödåtgärder med beaktande av sitt behov och sina omständigheter. Vid behov ska också servicebehovet för den person som fungerat som klientens vårdare bedömas. BJO betonade att stödet för närstående vård omfattar behövliga tjänster som tillhandahålls den vårdbehövande i enlighet med lagen om stöd för närstående vård. Med detta avses utöver den vård och omsorg som närstående vårdaren ger även framför allt de social- och hälsovårdstjänster som tillhandahålls den vårdbehövande. Stödet för närstående vård omfattar också sådana social- och hälsovårdstjänster som tillhandahålls närstående vårdaren och som stöder dennes arbete.

I fråga om anvisandet av anslag för stödet för närstående vård konstaterade BJO att det är fråga om sådana ekonomiska stödåtgärder och därmed sammanhängande tjänster som omfattas av kommunens allmänna skyldighet att ordna social- och hälsovårdstjänster. Denna allmänna skyldighet att ordna social- och hälsovårdstjänster som åligger kommunerna förpliktar dem att tillhandahålla lagstadgade tjänster och stödåtgärder för sina invånare och att också anvisa tillräckliga anslag för dem i sin budget.

När det gäller sådana tjänster och ekonomiska stödåtgärder som avses i socialvårdslagen och därmed också stödet för närstående vård sker den behovsprövning som kommunens allmänna skyldighet att ordna social- och hälsovårdstjänster förutsätter i första hand i samband med behandlingen av kommunens budget. Budgetens lagenlighet övervakas med hjälp av kommunalbesvär. Å andra sidan ska det organ eller den tjänsteinnehavare som ansvarar för socialvården bedöma klientens individuella behov av den service klienten ansöker om då organet eller tjänsteinnehavaren för en enskild individs del fattar beslut om saken inom ramen för de anslag som anvisats för ändamålet i budgeten.

Om anslagen inte räcker för alla dem som uppfyller villkoren för stödet, kan kommunen vid behov styra de anslag som anvisats för ändamålet och tillhandahålla service i den prioriteringsordning som kommunen fastställt. Detta ska emellertid ske med beaktande av det krav som ställs i 6 § i grundlagen på att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Vid bedömningen av huruvida kommunen har uppfyllt sin allmänna skyldighet att ordna social- och hälsovårdstjänster ska man fästa vikt vid de tidigare ansökningar om stöd för närstående vård som framställts i kommunen och vid de (positiva och negativa) beslut som fattats om stödet samt även vid sådana övriga tjänster och stödåtgärder som ersätter eller kompletterar stödet för närstående vård och som kommunen anvisat anslag för i enlighet med behovet.

Information om stödbehovet i kommunen fås i synnerhet genom kartläggningarna av servicebehovet och de serviceplaner som utarbetats på basis av dem och även genom uppgifterna om bruket av de anslag som tidigare är anvisats för ändamålet. Även om kommunen har rätt att fatta beslut om grunderna för beviljandet av stöd för närstående vård på det sätt som föreskrivs i lagen om stöd för närstående vård, betonade BJO att grunderna för beviljandet av stöd ska vara sådana att alla sökande behandlas jämlikt. De grunder som kommunen fastställt för beviljandet av stöd får

inte heller stå i strid med lagen om stöd för närståendevård. I samband med anvisandet av anslag ska kommunen bedöma behovet av service eller ekonomiskt stöd i kommunen och också aktivt följa upp de förändringar som sker i fråga om service- eller stödbehoven. Kommunen kan i och för sig, på det sätt som beskrivits i klagomålsskrivelsen och utredningarna, styra sina anslag med hjälp av tillämpningsanvisningar för servicen eller stödåtgärderna. Anslagens tillräcklighet kan emellertid inte tryggas eller säkerställas med hjälp av anvisningar som är lagstridiga eller som innebär att kommuninvånarna inte bemöts jämlikt.

BJO Sakslins svar 30.12.2011,
dnr 3685/4/09*, föredragande Tapio Rätty

Närståendevårdares lediga dagar

I ett annat fall riktades kritik mot att klaganden inte fått lediga dagar i den omfattning som klaganden hade rätt till enligt lagen om stöd för närståendevård.

En närståendevårdare har enligt lagen om stöd för närståendevård ovillkorlig rätt till minst tre dygn ledig tid per sådan kalendermånad under vilken han eller hon har varit bunden vid vården på det sätt som beskrivs i lagen. Närståendevårdaren har rätt att antingen ta ut ledigheten månatligen eller att samla dagar för en längre ledighet.

Lagen om stöd för närståendevård innehåller inte föreskrifter om när ledigheten ska tas ut. Om rättigheterna för en person som är berättigad till sådan ledighet som avses i lagen inte på grund av kommunens förfarande har tillgodosetts till fullo, kan detta innebära att kommunen i efterskott är skyldig att gottgöra eller på något annat sätt ordna den ledighet som inte tagits ut. Saken avgörs i sista hand av den behöriga förvaltningsdomstolen. Frågan om huruvida kommunen är skyldig att i efterhand ersätta outtagna lediga dagar kan föras till förvaltningsdomstolen för att behandlas i form av ett förvaltningsstvemål.

Ett av syftena med ledigheten är att stöda vårdens kontinuitet och närståendevårdarens arbete. Kommunen har rätt att fatta beslut om hur och var vården för den vårdbehövande ordnas under den nämnda ledigheten. Denna rätt begränsas dock av den princip som framgår av lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården och som innebär att klientens önskemål, åsikt, fördel och individuella behov ska beaktas när socialvård tillhandahålls.

BJO Sakslins beslut 21.12.2011,
dnr 3170/4/09*, föredragande Tapio Rätty

Fastställande av en åldersgräns för stödet för närståendevård

Enligt den utredning som getts av social- och hälsovårdsväsendet i en kommun beviljade social- och hälsovårdsväsendet handikappade barn stöd för närståendevård först efter att de fyllt tre år, förutsatt att de enligt de kriterier som social- och hälsovårdsnämnden fastställt var berättigade till stöd och det fanns budgetanslag för beviljandet av stöd. Av social- och hälsovårdsnämndens protokoll framgick det att stöd för närståendevård betalades inom ramen för det anslag som anvisats för ändamålet i budgeten och att stödet i första hand styrdes till sådana handikappade och sjuka barn som fyllt tre år, vuxna och äldre personer som hade det största behovet av vård och omsorg.

BJO konstaterade att alla människor enligt grundlagen är lika inför lagen. Denna allmänna jämlikhetsprincip förpliktar både domstolarna och myndigheterna i egenkap av lagtillämpare. Människor ska bemötas jämlikt vid tillämpningen av lagen, så att det inte görs någon annan åtskillnad mellan människor än vad som följer av lagen. Jämlikhetsbestämmelsen kräver emellertid inte att alla medborgare bemöts på samma sätt, om inte de omständigheter som inverkar på saken är identiska. Den allmänna jämlikhetsprincipen kompletteras av grundlagens diskrimineringsförbud, som innebär att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

BJO konstaterade att social- och hälsovårdsnämndens beslut att begränsa skyldigheten att tillhandahålla stöd för närståendevård så att den inte omfattade barn under tre år hade en ovillkorlig form och att dess ordalydelse inte gav beslutsfattaren möjlighet att utföra en individuell prövning på basis av individens omständigheter och bestämmelserna i lagen om stöd för närståendevård. Det finns varken i lagen om stöd för närståendevård eller i någon annan lag bestämmelser om att stödet för närståendevård kunde samordnas med förmåner eller stöd som betalas enligt någon annan lag så att det skulle vara möjligt att avgränsa stödet för närståendevård på det sätt som social- och hälsovårdsnämnden gjort i sitt beslut. De grunder som social- och hälsovårdsnämnden fastställt för tillhandahållandet av stöd för närståendevård kunde i enlighet med 6 § i grundlagen betraktas som diskriminerande eftersom de enbart baserade sig på individens ålder (stöd beviljades endast barn som fyllt tre år).

BJO Sakslins beslut 21.12.2011,
dnr 3170/4/09*, föredragande Tapio Rätty

Rådgivning och handledning om stödet för närståendevård

Enligt förvaltningslagen har man strävat efter att ordna möjligheterna att utträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och så att myndigheten kan sköta sina uppgifter med gott resultat. Myndigheten ska inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden. Myndigheten ska också se till att kunden har en klar uppfattning om utövningen av sina processuella rättigheter och sträva efter att rätta kundens eventuella missuppfattningar angående processuella frågor.

Enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården ska socialvårdspersonalen för klienten utreda hans eller hennes rättigheter och skyldigheter samt olika alternativ och deras verkningar, lik-

som också andra omständigheter som är av betydelse för klientens sak. Utredningen ska enligt lagen ges så att klienten tillräckligt väl förstår dess innehåll och betydelse.

BJO ansåg att myndigheterna enligt bestämmelserna om rådgivningsskyldigheten även bär ansvar för att de klienter som berörs av stödet för närståendevård får tillräckligt omfattande information om sådana frågor som är av betydelse för dem. Då kommunens grunder för beviljande av stöd för närståendevård ändras är det viktigt att kommunen på eget initiativ informerar om de förändrade grunderna och om deras betydelse för de personer som omfattas av stödet för närståendevård.

BJO Sakslins beslut 2.9.2011,
dnr 306/4/10, föredragande Tuula Aantaa

HEMSERVICE

Matkasseservice för äldre personer

I ett klagomål riktades kritik mot den matkasseservice som en privat serviceproducent tillhandahöll inom ramen för hemservicen. De kunder som anlitade matkasseservicen var i huvudsak personer som hörde till den äldre befolkningen, av vilka en del behövde kontinuerlig hjälp för att klara av vardagen. En del av kunderna klarade inte heller av att själva ansvara för eller sköta sina egna angelägenheter.

Kommunen kan ordna sina lagstadgade uppgifter, såsom den hemservice som avses i socialvårdslagen och socialvårdsförordningen, genom att sköta verksamheten själv eller genom att skaffa servicen hos en privat serviceproducent. Om kommunen ordnar sina lagstadgade uppgifter med hjälp av köptjänster, ska kommunen då den ingår avtal om tjänsterna och då de avtalsenliga tjänsterna tillhandahålls kunderna säkerställa att de tjänster som skaffas i form av köptjänster motsvarar den nivå som krävs av motsvarande kommunala tjänster. Det behöriga kommunala organet och dess tjänsteinnehavare ska vidta behövliga åtgärder om det förekommer brister i tjänsternas kva-

litet eller om tillhandahållandet av tjänsterna äventyrar tillgodoseendet av de enskilda intressena för de personer som anlitat tjänsterna.

BJO konstaterade att man med hjälp av matkassereservicen bidrar till att trygga äldre personers och andra servicetagares möjligheter att bo i sitt eget hem. Det är således fråga om sådana stödtjänster som hör till hemservicen och genom vilka man främjar servicetagarnas möjligheter att klara av vardagslivet. Av denna orsak är servicens kvalitet och det sätt på vilket servicen ordnas av accentuerad betydelse för servicetagaren.

Socialvårdsklienterna ska ha rätt och möjlighet att både på förhand och då de tar emot service följa med hur väl servicen uppfyller kvalitetskriterierna. De kunder som anlitat matkassereservicen ska kunna följa med priserna och kvaliteten på de förnödenheter som hör till matkassereservicens produkturval. Detta kan ske genom att kunderna innan beställningen görs samt när varorna och förnödenheterna levereras får information om livsmedlens och dagligvarornas priser och om de omständigheter som inverkar på priset eller kvaliteten.

Det är viktigt att denna information ges på ett tydligt och begripligt sätt, eftersom de som anlitat matkassereservicen är personer som inte i alla avseenden klarar av att sköta sina vardagsangelägenheter. Kundernas företrädare, anhöriga eller andra närstående borde ha möjligheter att bedöma och även i efterhand övervaka servicens kvalitet och dessutom vid behov bedöma huruvida servicen borde ordnas på något annat sätt som passar kunden bättre.

BJO konstaterade att kvaliteten på den matkassereservice som tillhandahålls inom ramen för hemservicen i synnerhet ska bedömas utgående från priserna på de förnödenheter kunderna erbjuds, hur väl dessa lämpar sig för kunden samt med beaktande av produkternas kvalitet, såsom dagligvarornas färskhet. Produkterna inom den matkassereservice som hör till hemservicen och deras priser kan avvika från priserna och förnödenheterna hos privata företag som bedriver motsvarande näringsverksamhet. Därför är det viktigt att information om produkternas priser och produkturvalet tillhandahålls kunderna och deras anhöriga på ett så-

dant sätt som är anpassat till kundkretsen. Sådan service som kommunen ordnar och som ofta är nödvändig för kundens dagliga liv får inte medföra oskäliga kostnader för kunden. Kunderna ska kunna anlita servicen oberoende av sin förmogenhetsställning.

BJO Sakslins svar 6.4.2011,
dnr 359/4/10*, föredragande Tapio Rätty

ÄLDREOMSORG

De anhöriga till boende i äldreboenden i Åbo och enskilda medborgare riktade kritik mot Åbo grundtrygghetsnämnds beslut om totalrenovering av två äldreboenden och indragning av ett äldreboende och mot det sätt på vilket Åbo stads ledande tjänsteinnehavare handlat i ärendet.

BJO ansåg att den oro regionförvaltningsverket uttryckt över flyttningen av de äldre från en serviceenhet till en annan utan att de äldre och deras anhöriga på något sätt kunde delta i beslutsfattandet var befogad och att förfarandet kränkte de äldres människovärde. Det var fråga om byte av vårdplats för nästan 160 äldre personer, vilket många av dem inte längre klarade av att förstå. Det hade inte fattats några överklagbara beslut om saken, vilket enligt BJO var lagstridigt, om inte flyttningen grundade sig på sådan sjukhusvård som föreskrivits av en läkare. BJO konstaterade att det ska fattas skriftliga överklagbara beslut om interna flyttningar inom socialvården. Flyttningarna kunde också inverka på de äldres vårdavgifter, ifall de flyttades från ett äldreboende till en servicebostad. I detta fall borde de även ha fått ett överklagbart beslut om vårdavgifterna.

När det gällde förmedlingen av information om saken konstaterade BJO att kommunen enligt kommunallagen ska informera invånarna om ärenden som är anhängiga i kommunen, planer som gäller sådana ärenden samt om behandlingen av dessa ärenden. Invånarna ska också ges information om det sätt på vilket frågor och åsikter om ärendena kan framföras till beredarna och beslutsfattarna. Enligt kommunallagen räcker det således inte att informera bara om avgörandena och deras konsekvenser.

Innan dylika viktiga beslut fattas ska man enligt BJO garantera de äldre, deras anhöriga och personalen så omfattande möjligheter att utöva inflytande som möjligt redan i samband med beredningen av ärendet. Kommuninvånarna ska garanteras rätt att få information om ärendet och möjligheter att om de så önskar försöka påverka medlemmarna i grundtrygghetsnämnden före beslutsfattandet. Ett byte av vårdplats innebär även att relationerna till bekanta vårdare och ofta också till andra boende bryts.

BJO bad Regionförvaltningsverket i Västra Finland inhämta en utredning av Åbo stad om huruvida flyttningarna av de äldre hade skötts yrkesmässigt och med beaktande av de äldres och deras anhörigas åsikter.

BJO Sakslins beslut 27.5.2011,
dnr 658/4/10, föredragande Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Regionförvaltningsverket i Västra Finland lämnade in den begärda utredningen och konstaterade bl.a. att nedläggningen av Luolavuori borde ha genomförts stegvis, med beaktande av klienternas och deras anhörigas önskemål och intressen.

Duskmöjligheter

Till god socialvård hör att en rörelsehindrad äldre person utöver övrig tvätt ska bli duschad så ofta som hans eller hennes behov kräver. Avsaknaden av sådana hjälpmedel som behövs för duschandet var inte en godtagbar orsak till att skötseln av en äldre persons hygien hade försumrats.

BJO Sakslins beslut 27.5.2011,
dnr 686/4/11, föredragande Pirkko Äijälä-Roudasmaa

GOD FÖRVALTNING

Dröjsmål och resursbrist

Enligt förvaltningslagen ska möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och så att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat. Enligt förvaltningslagen ska ett förvaltningsärende behandlas utan ogrundat dröjsmål. Det faktum att klagandens e-postmeddelanden i ett fall inte hade besvarats berodde, liksom de dröjsmål som förekommit vid besvarandet av meddelandena och vid verkställigheten av förvaltningsdomstolens beslut, på att en överraskande personalbrist uppkommit vid social- och hälsovårdscentralen. Därför hade arbetsbördan för socialarbetsdirektören vuxit sig exceptionellt stor.

Det allmänna har enligt grundlagen en skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta innebär bl.a. att kommunen ska anvisa resurser för sina lagstadgade uppgifter genom att vid behov öka personalresurserna eller inrikta dem så att kommunen klarar av att sköta de uppgifter som ålagts den i lag. Arbetsgivaren ska se till att en enskild tjänsteinnehavares eller arbetstagares arbetsmängd inte blir oskälig och att skötseln av myndighetens lagstadgade uppgifter inte äventyras. BJO uppmärksammade för framtiden social- och hälsovårdscentralen på att tillräckliga resurser ska anvisas för eller riktas till skötseln av dess lagstadgade uppgifter.

BJO Sakslins beslut 8.9.2011,
dnr 1528/4/11*, föredragande Tapio Rätty

I ett annat fall framgick det av socialverkets utredning att ökningen av klientantalet vid ett verksamhetsställe, omsättningen bland de anställda, det tilläggsarbete som krävdes för introduceringen av visstidsanställda och vikarier i arbetet samt personalens sjukfrånvaro och semestrar hade bidragit till att man inte i alla avseenden lyckats upprätthålla en tillfredsställande nivå

på servicen. BJO konstaterade emellertid att socialverket ska se till att det finns tillräckligt med yrkeskunnig personal och att utkomststödsbesluten kan fattas utan dröjsmål, på det sätt som lagen kräver. Personalbristen och den anhopning av ärenden som uppkommit till följd av personalbristen berättigade inte till dröjsmål vid behandlingen av utkomststödsansökningar.

BJO Sakslins beslut 17.10.2011, dnr 3518/4/10, föredragande Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Försummelse av domstolens tidsfrist

En nämnds sektion hade inte, på grund av tjänsteinnehavarnas semestrar, inom den utsatta tidsfristen gett Helsingfors förvaltningsdomstol det utlåtande som domstolen begärt. Sektionen hade inte heller inom den utsatta tidsfristen begärt tilläggstid för inlämnande av utlåtandet.

Besvärsmyndigheten ska skaffa ett utlåtande av den förvaltningsmyndighet som har fattat det aktuella beslutet, om det inte är onödigt. En tidsfrist ska fastställas för inlämnande av utlåtandet. Tidsfristen är emellertid inte bindande och även sådana utlåtanden som inkommit för sent beaktas. För att ärendet ska kunna avgöras och tillräcklig utredning erhållas är det i praktiken ofta nödvändigt att motiverade utlåtanden inhämtas. Det kan anses höra till myndigheternas tjänsteplikt att lämna in begärda utlåtanden.

BJO ansåg att social- och hälsovårdsnämndens sektion för individärenden hade försummat sin skyldighet att på behörigt sätt lämna in det begärda utlåtandet. Eftersom social- och hälsovårdsväsendet inte i sin utredning hade lagt fram godtagbara orsaker till sin försummelse av att iakttäta den tidsfrist som förvaltningsdomstolen fastställt, ansåg BJO dessutom att det förekommit ett ogrundat dröjsmål vid inlämnandet av utlåtandet.

BJO Sakslins beslut 3.6.2011, dnr 2714/4/10, föredragande Tuula Aantaa

Brister i en besväransvisning

En samkommun för social- och hälsovård hade använt en standardblankett som inte uppfyllde förvaltningslagens krav på formen för och innehållet i besväransvisningen och anvisningen om hur man begär omprövning. Ur anvisningen om hur man begär omprövning saknades sådan information som enligt förvaltningslagen ska ingå i anvisningen, åtminstone uppgifter om den myndighet som ansökan ska riktas till. BJO konstaterade att myndigheten ska säkerställa att dess blanketter och beslutsmodeller som berör klientens rättigheter eller skyldigheter eller på basis av vilka klienten får sina rättigheter tillgodosedda är felfria, tydliga och begripliga. BJO bad samkommunen för social- och hälsovård senast 31.8.2011 meddela huruvida de felaktiga uppgifterna korrigerats i samkommunens datasystem.

BJO Sakslins beslut 1.4.2011, dnr 583/4/11, föredragande Tapio Rätty

Samkommunen meddelade att den korrigerat sina datasystem så att anvisningen om hur man begär omprövning nu är lagenlig.

Användning av e-post inom socialvården

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot en tjänsteinnehavare vid social- och hälsovårdscentralen på grund av att denne hade besvarat klagandens e-postförfrågning per e-post, trots att tjänsteinnehavaren i sitt meddelande konstaterat att man på grund av sekretessbestämmelserna inte skulle få gå till väga på detta sätt. Klaganden hade emellertid önskat att tjänsteinnehavaren skulle besvara förfrågningen per e-post.

BJO konstaterade att handlingar som innehåller uppgifter om en klient hos socialvården samt om de förmaner eller stödåtgärder eller den socialvårdsservice denne erhållit eller uppgifter om en persons hälsotillstånd eller handikapp enligt offentlighetslagen

är sekretessbelagda, om inte något annat föreskrivs särskilt. Enligt denna bestämmelse är således informationen om att en person är klient hos socialvården redan i sig sekretessbelagd. I lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården föreskrivs det även att socialvårdshandlingar som innehåller uppgifter om socialvårdsklienter eller andra enskilda personer är sekretessbelagda. Enligt denna bestämmelse får en sekretessbelagd handling eller en kopia eller utskrift av en sådan handling inte förete för eller lämnas ut till utomstående eller med hjälp av teknisk anslutning eller på något annat sätt förete för eller lämnas ut till utomstående. Sekretessbelagda uppgifter är inte skyddade mot utomstående om de sänds via oskyddad e-post. Dessutom är det ett problem att det inte är möjligt att på ett tillförlitligt sätt identifiera den andra kommunikationsparten.

BJO ansåg således att social- och hälsovårdscentralen inte via oskyddad e-post skulle ha fått sända ett meddelande av vilket det bl.a. framgick att klaganden var klient hos socialvården. Det saknade betydelse att klaganden hade önskat få svar på sin förfrågning per e-post.

BJO Sakslins beslut 9.11.2011,
dnr 3843/4/10, föredragande Tuula Aantaa

JO:s rätt att få upplysningar

En kommun hade inte i sin utredning besvarat de frågor JO ställt med anledning av klagandens skrivelse. BJO uppmärksammade kommunens tjänsteinnehavare på att den laglighetskontroll som utövas av riksdagens JO regleras i grundlagen. För att JO ska kunna utöva sin grundlagsenliga kontroll över tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, ska myndigheterna och andra som sköter offentliga uppdrag ge JO de upplysningar och utredningar som behövs för laglighetskontrollen. Sakens samhälleliga betydelse och vikt accentueras av att också JO:s rätt att få upplysningar regleras i grundlagen.

BJO Sakslins beslut 30.12.2011,
dnr 4933/4/09, föredragande Tuula Aantaa

5.9.3 INSPEKTIONER

MISSBRUKARVÅRD

Under verksamhetsåret utfördes oanmälda inspektioner av Helsingfors socialverks enheter Sympypis i Gårdsbacka och Itiksen aurinko som erbjuder dagverksamhet bl.a. för personer som lider av missbrukarproblem. För att man ska kunna tillgodose de grundläggande behoven bland klienterna skulle det enligt BJO finnas skäl att även i större omfattning ordna dylik lågtröskelverksamhet, eftersom denna service ordnas på ett sätt som betonar människovärdet.

En oanmäld inspektion utfördes även vid Sandudds servicecentral, som likaså upprätthålls av Helsingfors socialverk. Servicecentralen, som håller öppet dygnet runt, tillhandahåller inkvartering och socialservice för bostadslösa. Servicecentralen tillhandahåller även inkvarteringstjänster för EU-medborgare och andra utlänningar som är i brådskande behov av inkvartering. BJO uppmärksammade socialverket på att personer med missbrukarproblem och bostadslösa ska erbjudas tillräcklig service dygnet runt.

Vidare utfördes en oanmäld inspektion av boendejouren och en enhet för stödboende som hör till Tammerfors stads social- och hälsovårdsväsende. BJO uppmärksammade de tidsbestämda portförbud som meddelats personer med missbrukarproblem och föreslog att Tammerfors stad tillsammans med enhetens personal ska bedöma hur man i fortsättningen kunde undvika portförbud.

BJO ansåg att det dessutom förekom problem när det gällde privatlivsskyddet och möjligheterna att genom avtal begränsa privatlivsskyddet för personer som bodde på hyra i enhetens stödbostäder. Enligt avtalet hade personalen rätt att komma in i hyresbostaden i de situationer som fastställts i enhetens regler. Dessutom hade personalen enligt avtalet möjligheter att alkoholtesta den som bodde i stödbostaden, antingen i bostaden eller innan personen släpptes in i bostaden.

BJO bad Tammerfors stads socialnämnd meddela vilka åtgärder nämnden vidtagit med anledning av de iakttagelser som gjorts i samband med inspektionen. BJO informerade även SHM om inspektionsprotokollet.

Tammerfors stads nämnd för tjänster som främjar hälsan och funktionsförmågan meddelade att nämnden skulle utarbeta direktiv för hur personalen ska handla i situationer där det förekommer våld och se till att man med hjälp av övriga missbrukarvårdstjänster ska kunna ordna servicen på ett sådant sätt att individens människovärde respekteras.

Oanmälda inspektioner utfördes dessutom vid ett internat som en privat stiftelse i Hyvinge upprätthåller för bostadslösa personer med missbrukarproblem (Mäntylä), Helsingfors socialverks västra A-klinik och avgiftningsstation samt en tillnyktrings- och avgiftningsstation inom social- och hälsovårdsväsendet i Tammerfors. Dessa inspektioner föranledde inga åtgärder.

VÅRDEN AV UTVECKLINGSSTÖRDA

I samband med en inspektion av en anstalt för utvecklingsstörda (Ylisen hoiva- ja kuntoutuspalvelut) konstaterade BJO att det var problematiskt att dörrarna till klienternas rum regelmässigt låstes tidigt om kvällarna.

Det faktum att dörrarna låstes för natten motiverades bl.a. med att autistiska personer behöver en regelbunden sömnrhythm. Ifall dörrarna till rummen inte låses, skulle dessa personer inte lugna ner sig och somna. BJO beslutade utreda lagenligheten av detta förfarande och bad Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) lämna in en utredning och ett utlåtande om saken.

Vid en oanmäld inspektion av samkommunen Etevas stödcentral för handikappade med utmanande uppträdande (Virvelinranta) upptäckte BJO att den bristfälligt fungerande passerkontrollen avsevärt kunde äventyra både klienternas och personalens grundläggande rätt till personlig integritet och trygghet. BJO

bad samkommunen Eteva ge en utredning om sina eventuella åtgärder för att sätta passerkontrollen i funktionsdugligt skick.

Samkommunen Eteva meddelade att personalen fått utbildning i fråga om passerkontrollsystemet och att passerkontrollen åtgärdats så att den nu fungerade korrekt.

ÄLDREOMSORG

I samband med en oanmäld inspektion av Vanda stads äldreboende Metsonkoti fäste BJO vikt vid att det ska finnas tillräckligt omfattande och kompetent personal vid boendet och vid att de äldre ska placeras på ett säkert sätt i tvåvåningsbyggnaden. Dessutom uppmärksammade BJO att ändamålsenliga hjälpmedel saknades.

Den oanmälda inspektionen av inrättningen Taavinkoti som upprätthålls av Esbo stad och som är avsedd för äldre personer med minnessjukdomar gav däremot inte anledning till några åtgärder.

Inspektionerna av enheter inom barnskyddet behandlas i avsnittet om barnets rättigheter på s. 266.

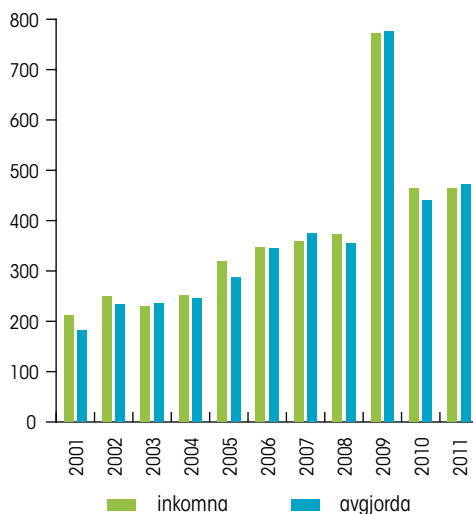
5.9.4 MÖTEN MED MEDBORGAR-ORGANISATIONER

BJO träffade 4.4 och 7.4.2011 representanter för vissa medborgarorganisationer. Till diskussionsmötena hade man bjudit in representanter för De Utvecklingsstördas Stödförbund rf, Me Itse ry, Kehitysvammaisten palvelusäitiö och Förbundet De Utvecklingsstördas Väl rf, Handikappforumet, Riksomfattande handikapprådet och Människorättscentret för personer med funktionshinder VIKE.

5.10 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

JO utövar tillsyn över den offentliga hälso- och sjukvården. Tillsynen gäller i synnerhet tillgodoseendet av den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som enligt 19 § 3 mom. i grundlagen hör till vars och ens grundläggande rättigheter. Laglighetskontrollen är viktig särskilt i samband med övervakningen av sådan psykiatrisk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja. Till JO:s behörighet hör däremot inte att övervaka sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utövar sitt yrke självständigt. Till JO:s behörighet hör inte heller att utöva tillsyn över privata producenter av hälso- och sjukvårdstjänster, med undantag för de situationer där kommunerna eller samkommunerna köper tjänster av dem. JO utövar också tillsyn över hälso- och sjukvården inom fångvården och försvarsmakten (se ovan avsnitten 5.4 och 5.6).

De ärenden som gällde hälso- och sjukvården behandlades under verksamhetsåret av JO *Petri Jääskeläinen*. Som huvudföredragande inom detta sakområde fungerade referendarierådet *Kajja Tanttinen-Laakkonen*.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011

5.10.1 LAGLIGHETSKONTROLL

Många av de klagomål som under verksamhetsåret riktades mot hälso- och sjukvården gällde tillgången till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, patientens rätt till god vård, patientens självbestämmanderätt och rätt till information, patientjournalanteckningar, skyldigheten att hemlighålla patientuppgifter samt patienternas privatlivsskydd. I likhet med åren innan riktades det också kritik mot behandlingen av ärenden vid myndigheter och verksamhetsenheter som hör till hälso- och sjukvårdssektorn.

Inom ramen för laglighetskontrollen blir JO också tvungen att bedöma värden på medicinska och odontologiska grunder. I dessa fall hör JO medicinska sakkunniga innan ärendet avgörs, i allmänhet Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira).



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

Under verksamhetsåret avgjorde JO 472 klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn. Därutöver tog JO 9 ärenden till prövning på eget initiativ. Åtgärdsavgörandena motsvarade 22,5 % av klagomålen och de ärenden som undersöktes på eget initiativ inom detta sakområde. Åtgärdsprocenten överstiger i allmänhet medeltalet vid kansliet. Nedan följer en redogörelse för dessa åtgärdsavgöranden.

Antalet inkomna klagomål har under de senaste tio åren ökat från 200–250 till 400–450 per år. Denna trend tycks hålla i sig för de inkomna klagomålen del. År 2009 fick JO ta emot 800 klagomål, vilket innebar att antalet inkomna klagomål fördubblades i förhållande till året innan. Denna ökning berodde till största delen på att Helsingfors- och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) planerade att lägga ner avdelningar vid Västra Nylands sjukhus, främst förlossningsavdelningen i Ekenäs, vilket föranledde 345 klagomål. JO undersökte dock inte dessa klagomål eftersom HNS meddelat att man tillsatt en arbetsgrupp för att utreda nedläggningen av avdelningarna och arbetsgruppen vid den aktuella tidpunkten inte ännu hade slutfört sitt arbete. Enligt vedertagen praxis undersöker JO nämligen inte ärenden som är under behandling någon annanstans.

5.10.2 FRAMSTÄLLNINGAR OCH EGNA INITIATIV

Nedan följer en redogörelse för ärenden som JO tagit till behandling på eget initiativ eller med anledning av klagomål och som föranledde en framställning från JO:s sida.

BEMÖTANDET AV EN ISOLERAD PATIENT KRÄNKTE MÄNNISKOVÄRDET

En patient som på grund av sitt hotfulla och våldsamma uppförande hållits i ett isoleringsrum vid Pitkänien sjukhus hade inte tillåtits lämna isoleringsrummet ens för att besöka en toalett, utan var tvungen att uträtta sina behov på golvet.

JO ansåg att förhållandena under den tid patienten hölls isolerad var lagstridiga och kränkte patientens människovärde. Det förblev oklart hur ofta isoleringsrummet städades. JO ansåg att sjukhuset bör kunna ordna behandlingen också av en hotfull och våldsam patient så att denne ges möjlighet att uträtta sina behov på ett människovärdigt sätt.

JO ansåg att patienten bemötts på ett sätt som kränkte dennes människovärde, vilket strider mot Finlands grundlag och Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. JO konstaterade att kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna i första hand bör förhindras. Om detta inte lyckas ska kränkningen åtgärdas eller saken rättas till. Om inte heller detta lyckas ska den kränkta personen få gottgörelse. I det aktuella fallet kunde kränkningen inte längre åtgärdas eller saken rättas till. Kränkningar av mänskliga rättigheter kan gottgöras antingen med stöd av konventionen om de mänskliga rättigheterna eller med stöd av skadeståndslagen.

Eftersom ersättning för lidande enligt skadeståndslagen uppenbarligen inte kom i fråga i detta fall, bad JO Birkalands sjukvårdsdistrikt överväga att med stöd av konventionen om de mänskliga rättigheterna ge klaganden gottgörelse för det kränkande bemötandet. JO bad sjukvårdsdistriktet senast 31.8.2011 meddela vilka åtgärder hans framställning hade föranlett.

JO Jämskeläinens beslut 28.1.2011,
dnr 4181/4/09*, föredragande lisa Suhonen

Birkalands sjukvårdsdistrikt medgav i sitt svar att den vård patienten fått obestridligen hade kränkt patientens människovärde och orsakat skam och förnedring. Sjukhuset meddelade att patienten skulle ersättas för klientavgifterna för vårdperioden. Sjukvårdsdistriktet uppgav att problemet framför allt hänförde sig till utrymmenas struktur och att detta skulle beaktas i samband med saneringen av de byggnader som hör till Pitkänien sjukhus. För att minska problemen har även sjukhusets vårdpraxis uppmärksamats.

BRISTER VID ANORDNANDET AV MEDICINSK REHABILITERING

Den praxis som Korpilahti-Muurame samkommun för hälso- och sjukvård iakttagit vid anordnandet av lymf-terapi som medicinsk rehabilitering för bröstcancer-patienter var inte förenlig med lagstiftningen.

Samkommunens praxis innebar att lymfterapi som medicinsk rehabilitering endast beviljades sådana bröstcancerpatienter som efter operationen led förutom av svullnad även av någon annan komplikation. Detta innebar enligt JO att samkommunen *de facto* hade begränsat sitt ansvar för anordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster så att det inte omfattade sådana patienter som på basis av sitt individuella vårdbehov skulle ha varit berättigade till lymfterapi som medicinsk rehabilitering. Samkommunen hade hänvisat dessa patienter, till vilka också klaganden hörde, att på egen bekostnad söka sig till lymfterapi inom den privata sektorn.

Korpilahti-Muurame samkommun för hälso- och sjukvård upphörde med sin verksamhet 31.12.2010, medan Jyväskylä samarbetsområde för hälso- och sjukvård inledde sin verksamhet 1.1.2011. Detta samarbetsområde omfattar Jyväskylä, Muurame, Hankasalmi och Uurainen.

JO gjorde en framställning om att Jyväskylä samarbetsområde för hälso- och sjukvård skulle pröva hur klaganden kunde gottgöras för de kostnader som orsakats av den felaktiga praxis som Korpilahti-Muurame samkommun för hälso- och sjukvård iakttagit. I detta syfte sände JO en kopia av sitt beslut till samarbetsområdet och till överläkaren. Han bad samarbetsområdet kontakta klaganden i ärendet och informera om utgången senast 31.12.2011.

JO Jämskeläinens beslut 4.11.2011, dnr 1725/4/10*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

Överläkare, ansvarig för rehabiliteringen vid Jyväskylä samarbetsområdes hälsovårdscentral, meddelade att man avtalat med klaganden om att hälsovårdscentralen retroaktivt till fullt belopp skulle ersätta klaganden för de 20 lymfterapibehandlingar klaganden genomgått under perioden 1.3–7.11.2011.

RÄTTEN TILL BRÅDSKANDE MUN- OCH TANDVÅRD

I ett klagomål riktades det kritik mot att förstahjälps-polikliniken vid Töölö sjukhus som hör till HNS och Haartmanska sjukhuset som upprätthålls av Helsingfors stad tidigt en vardagsmorgon hade vägrat ta emot en patient som led av svår tandvärk, svindel och illamående. I samband med undersökningen av klagomålet framgick det att det inte finns någon tandläkarjour som har mottagning dygnet runt i huvudstadsregionen.

I sitt avgörande med anledning av klagomålet konstaterade JO att en patient som är i behov av brådskan- de vård, även mun- och tandvård, enligt den gällande lagen ska få vård omedelbart. Detta innebär enligt JO att det allmänna har en skyldighet att ordna den kom- munal mun- och tandvården så att sådana patienter som är i behov av brådskan- de mun- och tandvård kan få vård omedelbart. Detta innefattar en skyldighet att ordna tandläkarjour dygnet runt. JO konstaterade ytter- ligare att denna skyldighet uttryckligen nämns i den hälso- och sjukvårdslag som trädde i kraft 1.5.2011. (272* och 2767/2/10).

I sitt beslut tog JO inte ställning till hur eller vid vilka eventuella verksamhetsenheter inom hälso- och sjuk- vården tandläkarjouren borde ordnas. JO kan nämli- gen inte ta ställning till sådana frågor, eftersom det inte hör till laglighetsövervakarens uppgifter att sty- ra hur hälso- och sjukvårdstjänsterna ordnas.

JO ansåg att patienten i det aktuella fallet, på grund av bristerna vid anordnandet av brådskan- de mun- och tandvård, verkade ha gått miste om sin grundlagsenli- ga rätt till oundgänglig omsorg och tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster.

Eftersom JO inte kände till hur rätten till brådskan- de mun- och tandvård tillgodosågs i andra delar av landet, bad han Valvira utreda hur patienternas rätt till brådskan- de mun- och tandvård har tryggats i olika delar av landet.

Av den utredning som Valvira genomförde framgick det att det finns stora regionala skillnader beträffande det sätt på vilket jouren för mun- och tandvård har ordnats. När det gäller sådan mun- och tandvård som hör till primärvården har det inte ordnats någon tandläkarjour dygnet runt. Inom den specialiserade sjukvården har dygnetruntjour för mun- och tandvård ordnats inom specialupptagningsområdena. Vid jouren behandlas emellertid endast patienter som behöver mun- och käkkirurgi, däremot inte t.ex. patienter som lider av svår tandvärk. Jourmottagningarna har inte heller tillräckliga resurser eller adekvat utrustning för att behandla patienter som behöver sådan brådskande tandvård som hör till primärvården.

Orsaken till de bristfälliga jourarrangemangen utanför tjänstetid är enligt utredningen att det finns så få patienter som är i behov av sådan brådskande mun- och tandvård som hör till primärvården. Med anledning av detta konstaterade JO att patienternas ringa antal inte är en grund för att underlåta att ordna sådana lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänster som patienterna behöver. Det är inte möjligt att utesluta dessa patienter från den rätt till hälso- och sjukvårdstjänster som tryggas i grundlagen.

JO konstaterade således att jourtjänsterna för mun- och tandvårdens del inte tillgodoses på det sätt som hälso- och sjukvårdslagen kräver. Detta var också social- och hälsovårdsministeriets (SHM) och Valviras uppfattning om saken.

I hälso- och sjukvårdslagen preciseras de hälso- och sjukvårdstjänster som garanterats i grundlagen. Hälso- och sjukvårdslagen innehåller bl.a. en definition av vad som avses med brådskande vård och föreskrifter om att kommunen eller sjukvårdsdistriktet ska ordna jour dygnet runt för brådskande vård. Enligt 50 § 4 mom. i hälso- och sjukvårdslagen får närmare bestämmelser om grunderna för brådskande vård och villkoren för att ordna jour inom olika medicinska verksamhetsområden vid behov utfärdas genom förordning av SHM. Enligt JO är det viktigt att ministeriet utfärdar en sådan förordning för att en jämlik tillgång till brådskande vård ska tryggas.

Det allmänna har enligt grundlagen en skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, dvs. även rätten till hälso- och sjukvårdstjänster. Detta innefattar enligt JO också en skyldighet att säkerställa att individens rätt till hälso- och sjukvårdstjänster tillgodoses. För att man ska kunna säkerställa att dessa rättigheter tillgodoses krävs det tillsyn över tillhandahållandet av hälso- och sjukvårdstjänster.

JO delgav för framtiden SHM, Valvira och regionalförvaltningsverken sin uppfattning om bristerna vid anordnandet av jourtjänster inom mun- och tandvården och om vikten av att adekvat tillsyn ordnas över hälso- och sjukvårdstjänsterna.

JO Jämskeläinens beslut 15.12.2011, dnr 1451/2/11*,
föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

ENHETLIGA GRUNDER FÖR NEUROPSYKOLOGISK REHABILITERING FÖR BARN SAKNAS

Esbo stads social- och patientombudsman riktade kritik mot Esbo stads och Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts (HNS) förfarande vid anordnandet av neuropsykologisk rehabilitering för barn.

Enligt HNS:s anvisningar ordnades neuropsykologisk rehabilitering för barn som uppfyllde de kriterier som uppställts av HUCS och för vilka det särskilt rekommenderades. Detta innebar enligt JO att sådana barn som emellertid skulle ha haft ett medicinskt behov av denna rehabiliteringsform hade utesluts från rätten till neuropsykologisk rehabilitering. Detta förfarande var inte förenligt med lagstiftningen. Man kan inte genom anvisningar om anordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster begränsa eller utesluta rätten till sådana tjänster som garanterats i lag. Anvisningarna gav således inte rätt att avvika från det lagstadgade kravet på att det individuella behovet hos den som behöver tjänsterna ska beaktas.

Enligt den utredning JO fått är tillgången till neuropsykologisk rehabilitering för barn i hela landet snäv och underskrider det uppskattade behovet. Besluten om anordnandet av neuropsykologisk rehabilitering fattas dessutom på olika grunder i olika delar av landet. JO ansåg att det finns skäl för SHM att utarbeta riksomfattande enhetliga medicinska grunder för anordnandet av neuropsykologisk rehabilitering för barn. Därigenom kan en jämlik tillgång till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster främjas.

JO delgav Esbo stad och HNS sin uppfattning om de brister som uppdragats vid anordnandet av neuropsykologisk rehabilitering för barn. Vidare delgav han SHM sin uppfattning om behovet av att utarbeta enhetliga medicinska grunder för neuropsykologisk rehabilitering för barn. Han bad även Esbo stad och HNS samt SHM meddela vilka åtgärder hans uppfattningar föranlett.

JO Jämskeläinens beslut 30.3.2011, dnr 2823/4/09*,
föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

SHM delade JO:s uppfattning om att det finns behov av att utarbeta enhetliga grunder för neuropsykologisk rehabilitering för barn. Även HNS och Esbo stad ansåg att det finns behov av sådana enhetliga medicinska grunder.

HNS meddelade att de oegentligheter och begränsningar som JO uppmärksammat i anvisningarna hade strukits. HNS uppgav att en sådan framställning om inrättandet av nya neuropsykologtjänster inom sjukvårdsområdet som baserade sig på behovskalkyler skulle föras till nämnden för HUCS sjukvårdsområde för avgörande. Chefen för HUCS barnneurologiska klinikgrupp och den ansvariga kliniköverläkaren konstaterade att det finns behov av sex nya neuropsykologtjänster. Enligt HNS kräver tryggheten av neuropsykologiska rehabiliteringstjänster för barn även att man på riksplanet ser till att det ordnas tillräcklig utbildning för neuropsykologer.

Esbo stad meddelade att staden under våren 2012 kommer att inrätta en särskild barnpsykiatrisk öppenvårdsenhet där det även kommer att finnas en tjänst för en neuropsykolog. Till planerna för de kommande åren hör dessutom att inrätta två neuropsykologtjänster för tillhandahållande av rehabiliteringstjänster för barn.

ÄRFTLIGA BLODKOAGULERINGS- STÖRNINGAR SKA BEAKTAS I SAMBAND MED FÖRLOSSNINGAR

Av ett klagomål framgick det att man inte vid Tammerfors universitetssjukhus (TAUS) på ett tillbörligt sätt hade beaktat en eventuell blodkoaguleringsstörning hos klagandens foster i samband med förlossningen. Detta berodde på att rådgivningen i Tammela, på grund av Birkalands sjukvårdsdistrikts bristfälliga anvisningar, inte hade sänt klaganden till moderskapspolikliniken vid TAUS för bedömning av förlossningssättet och planering av förlossningen. JO ansåg därmed att klagandens rätt till sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som garanteras i grundlagen inte till denna del hade tillgodosetts.

De yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som skötte klagandens förlossning vid TAUS hade från rådgivningen fått förhandsinformation om att barnets far led av von Willebrands sjukdom, men de hade inte informerats om sjukdomens svårighetsgrad. Sådan god hälso- och sjukvård som avses i patientlagen skulle enligt JO ha krävt att de yrkesutbildade personerna inom hälso- och sjukvården hade frågat klaganden hur svår barnets fars sjukdom var. Den personal som sköter förlossningar vid ett universitetssjukhus kan förutsättas ha kännedom om de olika svårighetsgraderna av von Willebrands sjukdom och om deras betydelse i samband med förlossningen.

Birkalands sjukvårdsdistrikt hade sedermera på ett tillbörligt sätt preciserat sina anvisningar om de patienter som ska remitteras till moderskapspolikliniken. Enligt de nya anvisningarna ska rådgivningen upprätta en remiss till moderskapspolikliniken då det finns misstankar om en ärftlig sjukdom som eventuellt kan öka blödningsbenägenheten hos fostret och det nyfödda barnet, såsom hemofili eller en svårare form av von Willebrands sjukdom (typ 2 eller 3).

JO delgav samkommunen för Birkalands sjukvårdsdistrikt och TAUS:s ansvarsområde för kvinnosjukdomar och förlossningar sin uppfattning om det felaktiga förfarandet. Eftersom det också i andra sjukvårdsdistrikt kunde finnas bristfälliga anvisningar angående

denna fråga, bad JO Valvira utreda situationen i alla sjukvårdsdistrikt och informera om sina iakttagelser samt om de åtgärder som eventuellt vidtagits i ärendet.

JO Jämskeläinen:s beslut 1.4.2011, dnr 18/4/10*,
föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

BEHÖVLIG LÄKEMEDELSVÅRD SKA TRYGGAS

Ur patientens synvinkel kan det uppkomma en oskäligen situation om behövligen läkemedelsvård av olika orsaker faller utanför läkemedelsersättningssystemet. SHM kallade 2.3.2006 in en utredningsperson för att kartlägga problemen i samband med kostnadsansvaret för läkemedelsvården och göra en framställning om hur problemen kunde lösas. Utredningspersonen lämnade sin utredningsrapport till SHM 31.12.2006.

JO Paunio bad 20.10.2008 SHM lämna in en utredning om vilka åtgärder ministeriet vidtagit efter bedömningen av utredningspersonens förslag för tryggnaden av sådan behövligen läkemedelsvård som faller utanför läkemedelsersättningssystemet (se JO:s berättelse för år 2008, s. 187).

I sin utredning konstaterade SHM att den rätt till oundgänglig vård som garanteras i grundlagen kan tryggas också då ett sådant läkemedelspreparat som är nödvändigt med tanke på vården faller utanför ersättningssystemet. Om man med oundgänglig vård i detta sammanhang avser endast brådskande vård, tryggnaden systemet inte enligt JO Jämskeläinen patientens rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster.

JO konstaterade att grundlagen garanterar var och en förutom rätt till oundgänglig omsorg, som har ansetts omfatta brådskande sjukvård, även rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster i enlighet med vad som föreskrivs närmare i lag. Vidare ska det allmänna enligt grundlagen också främja befolkningens hälsa. Enligt hälso- och sjukvårdslagstiftningen fastställs patientens rätt till vård på basis av hans eller hennes individuella vårdbehov. Patienten har rätt till sådan behövligen vård

som hans eller hennes hälsotillstånd förutsätter, dvs. till både brådskande och icke-brådskande hälso- och sjukvård. Den brådskande vården skiljer sig från den icke-brådskande vården i och med att brådskande vård ska ges omedelbart.

Enligt SHM:s utredning är det i allmänhet framför allt sådana läkemedelspreparat som endast i liten utsträckning används inom den öppna vården som faller utanför läkemedelsersättningssystemet. Med anledning av detta konstaterade JO att det faktum att det endast finns ett litet antal patienter inom den öppna vården som behöver dessa läkemedel inte innebär att dessa personer kan uteslutas från rätten till sådana tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som garanterats i grundlagen.

I fall SHM anser att de arrangemang som utredningspersonen föreslagit för att lösa problemen med kostnadsansvaret i fråga om läkemedelsvården inte är genomförbara, ska ministeriet enligt JO försöka finna andra lösningar på problemen.

Läkemedelsförsörjningen utgör en del av social- och hälsovårdssystemet. SHM ansvarar för utvecklandet av läkemedelsförsörjningen och för beredningen av läkemedelslagstiftningen. Enligt JO ska SHM genom sina åtgärder säkerställa att patienterna garanteras sådan behövligen läkemedelsvård som faller utanför läkemedelsersättningssystemet. JO bad SHM meddela vilka åtgärder hans beslut föranlett.

JO Jämskeläinen:s beslut 11.3.2011, dnr 3232/2/08*,
föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

SHM konstaterade att de uppfattningar som JO i sitt ställningstagande framfört om utvecklingsbehoven på ett ändamålsenligt sätt kan granskas i anslutning till de utvecklingsprojekt som regeringen för närvarande inlett eller kommer att inleda. Inom ramen för dessa projekt strävar man efter att utreda och åtgärda också de aktuella frågorna, som hänför sig till samordnandet av läkemedlens finansieringskanaler.

SVININFLUENSAVACCINERING AV ETT BARN KRÄVER TILLSTÅND AV BÅDA FÖRÄLDRARNA

I ett klagomål riktade klaganden kritik mot att hälso-
vårdscentralen i Karleby inte hade bett klaganden i
egenskap av barnets andra vårdnadshavare ge sitt till-
stånd till att dennes barn i lågstadieåldern fick vacci-
neras mot svininfluensa.

När det är fråga om ett barn som inte kan fatta beslut
om sin vård konstaterade JO att utgångspunkten enligt
bestämmelserna i patientlagen och lagen angående
vårdnad om barn och umgängesrätt är att endast bar-
nets vårdnadshavare tillsammans kan fatta beslut om
barnets svininfluensavaccinering. En svininfluensavac-
cinerings är inte en sådan rutinmässig åtgärd för vilken
det räcker med bara den ena vårdnadshavarens sam-
tycke. Således borde tillstånd till barnets svininfluen-
savaccinering ha begärts av barnets båda föräldrar.

JO ansåg att det var korrekt att Institutet för hälsa och
välfärd (THL), som fungerar som sakkunniganstalt när
det gäller bekämpning av smittsamma sjukdomar, ge-
nom sina anvisningar och modellblanketter hade strä-
vat efter att förenhetliga praxisen i samband med svin-
influensavaccineringarna. JO uppmärksammade emel-
lertid att de modellblanketter som gällde inhämtande
av vårdnadshavarens samtycke inte var förenliga med
lagstiftningen. Detsamma gällde anvisningarna om att
16–17-åriga studerande kunde vaccinerats med stöd
av sitt eget beslut.

Den blankett som hälsovårdscentralen i Karleby utar-
betat för inhämtande av vårdnadshavarens samtycke
till vaccineringen var inte heller förenlig med lagstift-
ningen, eftersom man på denna blankett, på samma
sätt som på THL:s modellblankett, endast krävde den
ena förälderns tillstånd till vaccineringen av barnet.

I patientlagen finns inga föreskrifter om den situation
där vårdnadshavarna till ett barn som inte kan fatta
beslut om sin vård har olika uppfattningar om barnets
vård. JO betraktade detta som en brist. Enligt hans
uppfattning borde lagstiftningen preciseras på denna
punkt. Han konstaterade att det i patientlagen finns
en uttrycklig bestämmelse om den situation där en

person som nått myndighetsåldern inte klarar av att
fatta beslut om sin vård. Om patientens lagliga företrä-
dares, en nära anhörigs eller någon annan närstående
persons åsikter om vården eller behandlingen i detta
fall går i sår, ska patienten enligt 6 § 3 mom. i patient-
lagen vårdas eller behandlas på ett sätt som kan an-
ses vara förenligt med hans eller hennes bästa.

JO delgav THL och hälsovårdscentralen i Karleby sin
uppfattning om att blanketterna för inhämtande av
vårdnadshavarens tillstånd till svininfluensavaccinering
av barn inte var förenliga med lagstiftningen. JO gjor-
de även en framställning till SHM om behovet av preci-
sering av lagstiftningen. Han bad ministeriet meddela
vilka åtgärder hans framställning eventuellt föranlett.

JO Jämskeläinens beslut 17.6.2011, dnr 4640/4/09*,
föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

LEDARHUNDANVÄNDARERS RÄTTIGHETER

Sjukvårdsdistrikten köper inom ramen för hjälpmedels-
servicen och den medicinska rehabiliteringen ledar-
hundstjänster av Synskadades Centralförbund r.f. För-
bundet producerar tjänsterna på avtalsbasis och upp-
rätthåller ledarhundskolan. Ledarhundskolans verksam-
het övervakas av ledarhundskommittén. Synskadades
Centralförbund sköter ett offentligt uppdrag då förbun-
det producerar ledarhundstjänster.

JO prövade två klagomål med begäran om undersök-
ning av Synskadades Centralförbund r.f:s ledarhund-
skolas och ledarhundskommittés förfarande. De båda
klagandena hade tillfälligt fråntagits sina ledarhundar
på grund av misstankar om att de behandlat hundar-
na illa. Klagandena hade inte hörts innan de frånta-
gits hundarna. De var tvungna att klara sig utan hund
i ca fyra månader. Det visade sig senare att misstan-
karna var obefogade.

JO ansåg att Ledarhundskolan hade handlat i strid
med förvaltningslagen då den inte hade gett ledar-
hundanvändarna tillfälle att framföra sina egna syn-
punkter i ärendet.

JO kritiserade också Synskadades Centralförbunds förfarande. Förbundet hade inte underrättat sjukvårdsdistriktet om förändringarna i fråga om användningen av ledarhund. Sålunda hade varken HNS eller Birkalands sjukvårdsdistrikt informerats om att klagandena inte hade haft tillgång till någon ledarhund. Sjukvårdsdistriktet kunde därför inte vidta åtgärder för att förse klagandena med eventuella ersättande hjälpmedel. JO ansåg att förvaltningslagens princip om tillitsskydd och bestämmelsen om samarbete mellan myndigheterna skulle ha förutsatt att sjukvårdsdistriktet hade informerats om saken.

I de avtal om köptjänster som ingåtts mellan Synskadades Centralförbund och sjukvårdsdistriktet fanns inget omnämnande av att en synskadad tillfälligt kan fräntas sin ledarhund eller på vilka grunder detta kan ske. Av avtalen framgick det inte heller på vilket sätt en ledarhund användares rätt till ersättande hjälpmedel ska tryggas då denne inte har tillgång till en ledarhund. JO ansåg att avtalen bör kompletteras i detta avseende. Kompletteringen skulle trygga ledarhund användarnas rätt till sådana tillräckliga hälsovårdstjänster som garanteras i grundlagen också då de tillfälligt inte har en ledarhund till sitt förfogande.

Ledarhundskommittén beslöt att den ena klagandens användning av ledarhund skulle ställas under särskild observation tills vidare. Av de utredningar som JO fått framgick det emellertid inte entydigt vad som avsågs med särskild observation. JO konstaterade på ett allmänt plan att vars och ens rätt till privatliv tryggas i grundlagen. Denna grundläggande rättighet innebär att individen har rätt att leva sitt eget liv utan att myndigheter och andra utomstående godtyckligt eller grundlöst ingriper i hans eller hennes privatliv.

JO meddelade Synskadades Centralförbund sin uppfattning och sände sitt beslut till de nämnda sjukvårdsdistriktet och till Valvira för kännedom samt bad Valvira också informera de övriga sjukvårdsdistriktet om ställningstagandet.

JO Jämskeläinens beslut 31.5.2011, dnr 4538* och 4664/4/09*, föredragande Kaija Tanttinen-Laakkonen

DEN RÄTTSLIGA STÄLLNINGEN FÖR EN PERSON SOM GENOMGÅR EN SINNESUNDERSÖKNING BÖR PRECISERAS

I samband med behandlingen av ett klagomål framgick det att bestämmelserna om den rättsliga ställningen för en person som genomgår en sinnesundersökning ger rum för tolkning (3022/4/09). Av häktnings- eller mentalvårdslagen framgår det inte tydligt i vilken omfattning häktningslagen ska tillämpas på en patient som är föremål för en sinnesundersökning.

Enligt grundlagen ska rättigheterna för den som berövs sin frihet tryggas genom lag. Denna bestämmelse kan karaktäriseras som en grundlagsenlig order. I paragrafen bestäms det inte bara att de frihetsberövandes rättigheter ska regleras genom riksdagslagar, utan att dessa rättigheter i lag ska tryggas bl.a. i enlighet med de riktlinjer som fastställts i de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna.

De problem som uppkommer då häktningslagen och mentalvårdslagen tillämpas parallellt har kartlagts i den utredning som justitieministeriet (JM) publicerat år 2003. Denna utredning innehåller också ett förslag till förtydligande av den rättsliga ställningen för dem som genomgår en sinnesundersökning. Mentalvårdslagen har emellertid inte ännu preciserats på det sätt som avses i förslaget.

JO anser att det med tanke på rättsskyddet för dem som blir föremål för en sinnesundersökning är viktigt att de behöriga ministerierna vidtar åtgärder för att genomföra behövliga författningsändringar. Han gjorde därför en framställning till SHM och till JM om att den lagstiftning som berör ställningen för dem som genomgår en sinnesundersökning ska förtydligas, antingen på det sätt som föreslagits i den ovan nämnda utredningen eller på något annat ändamålsenligt sätt. Han bad ministerierna meddela vilka åtgärder hans framställning föranlett.

JO Jämskeläinens framställning 19.5.2011, dnr 2011/2/11*, föredragande Håkan Stoor

SHM konstaterade att ministeriet 2.7.2010 tillsatt en arbetsgrupp för att utarbeta ett förslag till bestämmelser om begränsning av självbestämmanderätten för klienter inom social- och hälsovården. Målsättningen är att förnya lagstiftningen så att de bestämmelser som begränsar självbestämmanderätten för klienterna inom social- och hälsovården i mån av möjlighet ska samlas i en och samma författning, dock med undantag för de bestämmelser som gäller barnskyddet och förebyggandet av smittsamma sjukdomar. Särskilda föreskrifter ska utfärdas om vården och undersökningen av patienter inom rättspsykiatri. Arbetsgruppens mandatperiod löper ut 31.10.2012.

JM meddelade att ministeriet delar JO:s uppfattning om att ställningen för häktade och fångar som förordnats genomgå en sinnesundersökning inte är tillräckligt tydlig. Häktningsslagen har reviderats år 2006. Behovet av en precisering av bestämmelserna kommer att utredas i samband med beredningen av den regeringsproposition som gäller revidering av fängelselagen och häktningsslagen. Detta projekt pågår för närvarande vid JM.

FÖRMEDLING AV INFORMATION OM UTREDANDE AV DÖDSORSAK

I tidningsintervjuer hade en kriminalkommissarie och överläkaren vid ett sjukhus lämnat ut information om dödsorsaken för en kvinna som avlidit i samband med en förlossning. Enligt klagandens uppfattning skulle denna information inte ha fått lämnas ut utan de anhörigas samtycke.

Dödsfallet var det andra som inom loppet av ett år skett i samband med en förlossning vid sjukhuset. Kommisarien hade uppgett för en journalist att det inte i någotdera fallen fanns skäl att misstänka felbehandling. Kommisarien uppgav att det enligt obduktionsutlåtandet angående det första dödsfallet inte fanns något som tydde på felbehandling. Detsamma gällde också det andra fallet. Rättsläkaren hade uppgett att fallen var så olika att de inte kunde jämföras

med varandra. Man inhämtade emellertid ett utlåtande om saken av Valvira. Efter att sjukhuset fått Valvira's utlåtande hade överläkaren i en annan tidningsintervju konstaterat att det på basis av utlåtandet var klart att det inte varit fråga om felbehandling.

Handlingar som gäller utredande av dödsorsak ska ovillkorligen hållas hemliga (15 § i lagen om utredande av dödsorsak). Också muntlig information ska hållas hemlig, ifall den skulle vara sekretessbelagd om den ingick i en handling (23 § i offentlighetslagen). JO ansåg att saken i viss mån gav rum för tolkning, men ansåg att de ovan nämnda uppgifterna kunde anses vara sekretessbelagda, eftersom de grundade sig antingen på handlingar som gällde utredande av dödsorsaken eller på därmed jämförbar muntlig information.

De intervjuade personerna hade inte avslöjat namnet på de avlidna. Enligt offentlighetslagen och personuppgiftslagen får uppgifter ur sekretessbelagda handlingar lämnas ut om den berörda personens namn och andra identifieringsuppgifter stryks ur handlingen. Avlägsnandet av den berörda personens namn kan dock vara en otillräcklig åtgärd ifall den avlidna personen kan identifieras på något annat sätt. De aktuella händelserna hade inträffat i en tämligen liten stad och händelserna hade behandlats i offentligheten. Därför var det möjligt att den avlidna personen kunde identifieras.

JO konstaterade att man inte helt och hållet torde kunna utesluta möjligheten att en person kan identifieras ens i det fall då uppgifterna lämnas ut i anonymiserad form. I en persons närmaste krets finns det nästan alltid sådana personer som kan identifiera honom eller henne. Å andra sidan ska myndigheterna enligt 17 § i offentlighetslagen se till att möjligheterna att få information om myndigheternas verksamhet inte begränsas utan saklig och laga grund och inte mer än vad som är nödvändigt för det intresse som ska skyddas.

Med anledning av detta ansåg JO att det finns behov av att utveckla de principer som styr myndigheternas verksamhet i sådana situationer där uppgifter som ovillkorligen är sekretessbelagda lämnas ut i anonymiserad form. Det är fråga om vilka åtgärder myndighe-

ten ska vidta dels för att skydda informationen och dels för att trygga den allmänna rätten till information i enlighet med de principer som framgår av 17 § i offentlighetslagen. Vid denna avvägning ska man enligt JO:s uppfattning beakta risken för att den berörda personen kan identifieras, hur stor denna risk är, det intresse som ska skyddas, hur känsliga uppgifter det är fråga om samt offentlighetsintresset.

I det aktuella fallet fanns det alltså en viss risk för identifiering, vars storlek det var svårt att bedöma. Det intresse som ska skyddas i fråga om en avlidne person är minnet av den avlidne och människovärdets okränkbarhet. Eftersom dödsfallen hade inträffat på ett sjukhus, var också de uppgifter som hänförde sig till de avlidnas hälso- och sjukvård sekretessbelagda. Den information som getts vid intervjuerna var emellertid allmänt hållen och kunde inte betraktas som kränkande. Det var också motiverat att informera om ett fall som uppmärksammats i offentligheten och som var av betydelse med tanke på förtroendet för sjukhusets verksamhet. På basis av en helhetsbedömning av situationen ansåg JO att kommissarien och överläkaren inte hade brutit mot sin tystnadsplikt eller i övrigt handlat lagstridigt i ärendet.

JO ansåg dock att det är problematiskt att det på basis av den gällande lagstiftningen är oklart om allmänheten ens kan ges allmänt hållen information om dödsorsaken för en avlidne i det fall då det finns en möjlighet att den avlidne kan identifieras. Enligt JO är det nämligen ibland motiverat att allmänheten informeras om resultaten av en rättsmedicinsk utredning av dödsorsaken även i sådana fall där det inte finns skäl att misstänka något brott. JO gjorde därför en framställning till SHM om att ministeriet ska bedöma huruvida lagen bör ändras så att man i lagen beaktar både den avlidnes integritetsskydd och det befogade informationsförmedlingsbehovet. Han bad ministeriet meddela vilka åtgärder framställningen föranlett.

JO Jämskeläinens beslut och framställning
21.12.2011, dnr 649/4/10* och 4689/2/11*,
föredragande Håkan Stoor

DET BEHÖVS TYDLIGARE ANVISNINGAR OM SPRÅKET I JOURNALHANDLINGAR

Svenska Finlands Folkting bad JO utreda lagligheten av kravet på att patientjournalerna vid Helsingfors hälsovårdscentral alltid ska föras på finska. Dessutom kritiserade Folktinget hälsovårdscentralens anvisningar om att t.ex. sammanfattningar över vården (epikriser) och läkarutlåtanden inte behöver översättas till svenska trots att patienten är svenskspråkig.

Enligt JO handlar Helsingfors hälsovårdscentral inte lagstridigt då hälsovårdscentralen alltid utarbetar patientjournalerna på finska. I en tvåspråkig kommun kan patientjournalerna föras på kommunens majoritetsspråk. Däremot innehöll hälsovårdscentralens anvisningar om översättning alltför många begränsningar. JO ansåg att sammanfattningar över vården samt läkarintyg och läkarutlåtanden som berör en svenskspråkig patient bör översättas till svenska, om inte patienten meddelat något annat.

Det är i sista hand fråga om hur patienternas grundläggande språkliga rättigheter tillgodoses. JO uppmärksammade SHM på att det allmänna enligt grundlagen ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Han bad SHM meddela vilka åtgärder hans beslut föranlett. Även Helsingfors hälsovårdscentral ombads informera om sina åtgärder.

JO Jämskeläinens beslut 23.3.2011,
dnr 1962/4/09*, föredragande Håkan Stoor

Helsingfors hälsovårdscentral sände JO en kopia av sina nya bestående anvisningar om språket i samband med hälso- och sjukvårdstjänster, som godkänns 27.9.2011 och där den uppfattning som JO framfört i sitt beslut hade beaktats.

FÖRVARINGEN AV PATIENTJOURNA- LER FÖRDA AV PRIVATLÄKARE SOM UPPHÖRT MED SIN VERKSAMHET BÖR SNARAST ÅTGÄRDAS

BJO inspekterade 8.10.2010 dataombudsmannens byrå. I samband med inspektionen framgick det att dataombudsmannen ännu undersökte ett ärende som inlett 12.10.2006. Ärendet gällde förvaringen av patientjournaler som utarbetats i samband med en framliden privat psykiaters mottagning. Psykiaterns dödsbo hade frågat dataombudsmannen hur patientjournalerna kunde förvaras på ett pålitligt sätt. Dataombudsmannen hade å sin sida väntat på att SHM skulle vidta åtgärder för att reda ut saken.

BJO konstaterade att det inte funnits föreskrifter om förvaringen av patientjournaler upprättade av privatläkare som upphört med sin verksamhet efter att folkhälsolagens bestämmelse om saken upphävdes. Förvaringen av privata hälso- och sjukvårdsproducenters patientjournaler i elektronisk form grundar sig på lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården. Från och med år 2015 kommer Folkpensionsanstalten att ordna långtidsförvaringen av patientjournaler i elektronisk form. Detta gäller emellertid bara sådana tjänsteproducenter som har ett elektroniskt patientuppgiftssystem. Många privatläkare utarbetar fortfarande sina patientjournaler i pappersform.

BJO gjorde en framställning till SHM om att ministeriet skyndsamt ska vidta åtgärder för att utveckla författningarna så att någon eller några aktörer åläggs en lagstadgad skyldighet att ta emot patientjournaler som utarbetats av sådana privata tjänsteproducenter som upphört med sin verksamhet. Samtidigt borde också finansieringen av denna verksamhet ordnas på ett sådant sätt att verksamheten kan tryggas.

BJO Pajuoja's beslut 12.12.2011,
dnr 3647/2/10*, föredragande Jorma Kuopis

5.10.3 INSPEKTIONER

Vid sina inspektioner av sådana verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukhusvård granskar JO i synnerhet förhållandena för patienter som tagits in för vård oberoende av sin vilja samt behandlingen av dessa patienter och tillgodoseendet av deras grundläggande fri- och rättigheter. Syftet med inspektionerna är också att utreda hur man ger patienterna råd och information om deras rättigheter samt hur man tar hänsyn till patienternas anhöriga i detta sammanhang. Dessutom strävar JO efter att utreda hur vårdgarantiförpliktelserna har iakttagits. Vid inspektionerna diskuterar JO och föredragandena med sjukhusledningen, patientombudsmannen, personalen och patienterna, tar del av handlingar samt granskar slutna avdelningar och isoleringsutrymmen.

År 2011 inspekterade JO HUCS Psykiatricenter. I inspektionen deltog som assisterande sakkunniga regionförvaltningsöverläkaren och en överinspektör från Regionförvaltningsverket i Södra Finland.

Under verksamhetsåret utfördes också den första oanmälda inspektionen av ett psykiatriskt sjukhus. På förordnande av JO inspekterades Moisio sjukhus. Inspektionen utfördes av sådana föredragande vid JO:s kansli som är förtrogna med laglighetövervakningen av hälso- och sjukvården.

Dessutom besökte JO patientskadenämnden och Patientförsäkringscentralen samt bekantade sig med deras verksamhet.

HUCS PSYKIATRICENTER

Anvisningar om begränsning av patientens självbestämmanderätt

JO ansåg att sjukhusets anvisningar om begränsning av patientens självbestämmanderätt i huvudsak var korrekta och väl utformade. JO uppmärksammade emellertid vissa punkter i anvisningarna, som enligt honom krävde korrigerande och precisering.



Inspektionen av HUCS Psykiatricenter i maj 2011 inriktades på förhållandena och förverkligandet av de grundläggande rättigheterna för patienter som intagit för vård oberoende av sin vilja. På bilden från vänster klinikchef Heikki Nikkilä, JO Petri Jääskeläinen, ledande överskötare Taina Ala-Nikkola, äldre JO-sekreterare Kaija Tanttinen-Laakkonen och överskötare Camilla Ekegren.

JO konstaterade för det första att man inte i bilagan till anvisningarna hade gjort någon åtskillnad mellan de olika förutsättningarna för fastspänning och isolering, trots att en sådan åtskillnad korrekt gjorts i punkten gällande grunderna för fastspänning och isolering i anvisningarna.

Vidare konstaterades det i anvisningarna, i punkten gällande genomförandet av isolering och fastspänning, att handräckning skulle begäras av polisen ifall vårdpersonalen inte klarade av att verkställa isoleringen. JO konstaterade att polisen enligt polislagen på begäran ska ge andra myndigheter handräckning ifall så särskilt föreskrivs. Mentalvårdslagen eller hälso-

och sjukvårdslagstiftningen innehåller emellertid inte några föreskrifter om polisens rätt eller skyldighet att tillhandahålla handräckning när det gäller att isolera en patient vid ett psykiatriskt sjukhus. Anvisningen var således inte till denna del förenlig med lagstiftningen.

JO uppmärksammade också sjukhuset på skillnaden mellan kroppsvisitation och kroppsbesiktning. En kroppsbesiktning innebär ett betydligt allvarigare ingrepp i den berörda personens personliga integritet än en kroppsvisitation.

Avdelningsspecifika anvisningar och vårdavtal

När det gällde de inspekterade avdelningarnas anvisningar konstaterade JO att man inte i anvisningarna i alla avseenden tagit hänsyn till att 4 a kap. i mentalvårdslagen bygger på ett förbud mot s.k. anstaltsmakt. Detta innebär att patientens rättigheter inte får begränsas genom avdelningarnas egna anvisningar, utan att begränsningarna ska grunda sig på lag och tillämpas på basis av individuell prövning. Enligt avdelningarnas anvisningar behövde patienten t.ex. ett särskilt tillstånd för utomhusvistelse och för att få besöka kantine.

I mentalvårdslagen är utgångspunkten emellertid den motsatta. Enligt lagen får patientens rörelsefrihet istället begränsas så att patienten kan förbjudas avlägsna sig från sjukhusets område eller från en viss vårdenhets utrymmen. Vidare får patientens egendom omhändertas och patientens kontakter begränsas, men endast under vissa lagstadgade förutsättningar. Överklagbara beslut ska fattas om omhändertagandet av egendom och begränsning av patientens kontakter.

JO konstaterade att patientens möjligheter till utomhusvistelse inte får bero på hur positivt han eller hon ställer sig till vården. Bristande samarbetsvilja i fråga om vården får inte bestraffas med att patienten förvägras rätt till utomhusvistelse.

Vidare ansåg JO att begränsningen av rätten att använda telefon på det sätt som avsågs i anvisningarna innebar en begränsning av patientens kontakter. Det samma gällde den situation där en vårdare var närvarande under patientens telefonsamtal och åhörde samtalet. I grundlagen tryggas nämligen telefonhemligheten och hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden. För patientens del ska telefonhemligheten tryggas i synnerhet då det är fråga om kontakter till sådana myndigheter som övervakar sjukhusets verksamhet.

JO ansåg att det är möjligt att i avdelningarnas anvisningar bestämma hurdana föremål som i allmänhet betraktas som sådana som allvarligt hotar den allmänna ordningen på avdelningen och som vid behov kan omhändertas. JO har i sin beslutspraxis även godkänt ett sådant förfarande där man avtalar med patienten

om innehav av egendom och begränsning av patientens kontakter. Åtgärderna har i detta fall inte betraktats som sådana begränsningar som avses i mentalvårdslagen. Patientens rättsskydd förutsätter emellertid att patienten informeras om att han eller hon har rätt att få ett överklagbart beslut om omhändertagandet av egendom eller begränsning av kontakterna.

I de vårdavtal som används vid sjukhuset ger patienten sitt samtycke till begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheter som nämns i avtalet. Ett avtalsbrott kan leda till att vården avslutas. Patienten får då ty sig till den vård som ges av den remitterande instansen. Problemet med vårdavtalen är enligt JO att patienten har mycket små möjligheter att påverka avtalets innehåll och att ge sitt "genuina" samtycke till det som bestäms i avtalet. Det är fråga om en antingen eller-situation. I själva verket är det fråga om villkor som en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården uppställer för vården. Det faktum att man talar om ett "avtal" i detta sammanhang skyller över situationens faktiska natur och patientens behov av rättsmedel. Å andra sida är det emellertid möjligt och i vissa fall också ändamålsenligt att använda sig av vårdavtal. Det skulle emellertid vara korrekt att i avtalen ta in ett omnämnande av att patienten när som helst kan återkalla avtalet, men att en återkallelse av avtalet eller ett avtalsbrott kan leda till en omprövning av förutsättningarna för vården.

Patientens och de anhörigas rätt till information

JO uppmärksammade sjukhuset på den rekommendation om patientinformation som utarbetats av Europarådets kommitté mot tortyr (CPT). Sjukhuset verkade inte ha en sådan broschyr om psykiatripatienters rättsliga ställning som CPT kräver. JO rekommenderade att sjukhuset ska utarbeta en sådan broschyr.

En förteckning ska föras över begränsningarna av självbestämmanderätten

I samband med inspektionen av patientjournalerna upptäckte man att sjukhuset saknade en sådan förteckning över begränsningarna av självbestämman-

derätten som ska föras för att uppföljningen och övervakningen av bruket av sådana begränsningar ska tryggas. JO uppmärksammade sjukhuset på att mentalvårdslagen kräver att en sådan förteckning förs.

Isolerade patienters klädsel

Avdelningarna verkade ha som praxis att isolera patienterna iklädda pyjamas. JO ansåg inte att en sådan schablonmässig praxis är förenlig med mentalvårdslagen. Patienten ska föras med lämpliga kläder som motsvarar sedvanlig klädsel, om det inte i enskilda fall finns skäl att använda någon annan klädsel t.ex. på grund av patientens självdestruktivitet.

Patienternas rätt till utomhusvistelse

Vid träffarna med patienterna aktualiserades patienternas möjligheter till utomhusvistelse. Det konstaterades att patienterna inte hade möjligheter till regelbunden utomhusvistelse och att saken var beroende av vårdaren. Patienterna önskade sig emellertid möjligheter att dagligen vistas utomhus. JO konstaterade att psykiatrisk sjukvård av god kvalitet innefattar möjligheter till regelbunden daglig utomhusvistelse, dock med beaktande av patientens hälsotillstånd. Även CPT har betonat betydelsen av att patienterna ges möjligheter till daglig utomhusvistelse.

MOISIO SJUKHUS

Enligt inspektörernas uppfattning strävade man vid Moisio sjukhus efter att garantera att patienterna får god vård och bemöts väl samt att deras grundläggande fri- och rättigheter respekteras i samband med vården.

Vid sjukhuset iaktogs Södra och Östra Savolax sjukvårdsdistrikts gemensamma kvalitetsrekommendationer för åtgärder som begränsar självbestämmanderätten för psykiatripatienter. Iakttagandet av dessa rekommendationer hörde enligt sjukhuset till en av de metoder med hjälp av vilka man satsade på vårdens kvalitet och garanterade en enhetlig vårdpraxis. Rekom-



Inspektionen av Moisio sjukhus slutna avdelningar ledde till att sjukhuset ombads precisera sina kvalitativa rekommendationer om vårdåtgärder som begränsar patienternas självbestämmanderätt så att de motsvarar mentalvårdslagen.

mendationerna innehöll särskilda anvisningar om alla de begränsande åtgärder som avses i mentalvårdslagen. Enligt JO hade kvalitetsrekommendationerna i huvudsak utarbetats korrekt och de var mycket noggranna och åskådliga.

I kvalitetsrekommendationerna konstaterades bl.a. följande: "Då det sker en sådan förändring i patientens hälsotillstånd som sannolikt skulle äventyra behandlingen av patientens sjukdom eller patientens egen eller någon annan persons hälsa eller säkerhet, kan vårdpersonalen tillfälligt förvägra också en sådan person som frivilligt är intagen för vård möjligheten att avlägsna sig från avdelningen. En läkare ska omedelbart underrättas om saken, undersöka patienten och ge ett förordnande om fortsatta åtgärder."

Rekommendationerna stod enligt JO:s uppfattning till denna del i strid med mentalvårdslagen, eftersom det under de förutsättningar som föreskrivs i lag är möjligt att begränsa självbestämmanderätten och de övriga grundläggande fri- och rättigheterna endast för sådana personer som tagits in för observation eller som förordnats undersökning eller vård. Patienter som frivilligt är intagna för vård får däremot inte bli föremål för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I rekommendationerna behandlades även de särskilda begränsningarna, dvs. fastspänning och isolering. JO konstaterade emellertid att villkoren för fastspänning och isolering inte hade skiljts åt från varandra i rekommendationerna. En sådan patient som avses i mentalvårdslagen får spännas fast med ett bälte eller på något annat motsvarande sätt endast då han eller hon på basis av sitt uppförande eller sina hotelser sannolikt skulle skada sig själv eller andra.

I rekommendationerna fastställdes det vidare att två vårdare i patientens närvaro skulle granska patientens egendom då han eller hon anlände till sjukhuset eller återvände efter en permission. Till denna del hänvisade JO till mentalvårdslagen, där det bestäms att sådan egendom som patienten innehar får granskas endast om det finns motiverad anledning att misstänka att patienten innehar rusmedel eller redskap som särskilt lämpar sig för narkotikabruk eller ämnen eller föremål som äventyrar patientens eller andra personers hälsa eller säkerhet eller andra ämnen eller föremål som allvarligt stör vården eller den allmänna ordningen vid verksamhetsenheten.

I kvalitetsrekommendationerna definierades också förutsättningarna för kroppsvisitation och kroppsbesiktning. JO konstaterade att de förutsättningar för kroppsbesiktning som fastställdes i kvalitetsrekommendationerna inte var förenliga med mentalvårdslagen. JO uppmärksammade sjukhuset på skillnaderna mellan kroppsvisitation och kroppsbesiktning. En kroppsbesiktning innebär ett betydligt allvarligare ingrepp i den berörda personens personliga integritet än en kroppsvisitation. JO bad sjukhuset precisera sina kvalitetsrekommendationer till den del han upptäckt brister i dem.

Av sjukhusets kvalitetsrekommendationer framgick det vidare att en isolerad patients klädsel ska vara enkel men tillräckligt täckande och varm, förenlig med kravet på ett människovärdigt bemötande samt sådan att patienten inte kan använda den för att skada sig själv. Rekommendationerna motsvarade till denna del det som föreskrivs i mentalvårdslagen. Man uppgav emellertid för inspektörerna att praxisen på vissa avdelningar var att patienterna isolerades iklädda pyjamas. JO ansåg att en sådan schablonmässig praxis inte var förenlig med mentalvårdslagen. Patienten ska försees med lämpliga kläder som motsvarar sedvanlig klädsel, om det inte i enskilda fall finns skäl att använda annan klädsel t.ex. på grund av patientens självdestruktivitet.

I samband med inspektionen hade inspektörerna även upptäckt att isoleringsrummet på en avdelning saknade klocka och att det luktade urin i isoleringsrummet på en annan avdelning. JO konstaterade att ett isoleringsrum som saknar klocka inte är korrekt utrustat. Det får inte heller finnas urinluk i ett isoleringsrum, utan rummet ska vara rent och vädrat. Det faktum att isoleringsrummet är i tillbörligt skick är av avsevärd betydelse vid bedömningen av huruvida isoleringen av en patient enligt en helhetsbedömning av situationen motsvarar kravet på människovärdigt bemötande och kravet på sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som avses i patientlagen.

JO uppmärksammade även sjukhuset på den rekommendation om patientinformation som utarbetats av Europarådets kommitté mot tortyr (CPT). Sjukhuset verkade inte ha en sådan broschyr om psykiatripatienters rättsliga ställning som CPT kräver. JO rekommenderade att sjukhuset ska utarbeta en sådan broschyr.

JO beslutade också på eget initiativ undersöka ett missförhållande som han upptäckt i samband med inspektionen. Det var fråga om en situation där en ung person som tagits in för vård på ungdomspsykiatriska avdelningen hade placerats under de trappor som ledde till avdelningens nedre våning på grund av att det för tillfället inte fanns lediga patientrum på den ungdomspsykiatriska avdelningen.

PATIENTSKADENÄMNDEN

Vid inspektionen av patientskadenämnden uppmärksammade JO de motstridiga föreskrifterna om patientskadenämndens beslutssammansättning och delgav också SHM sina iakttagelser.

PATIENTFÖRSÄKRINGSCENTRALEN

I samband med inspektionen av Patientförsäkringscentralen uppmärksammade JO patientskadelagens utformning när det gäller dess föreskrifter om att patientskadenämndens medlemmar och andra personer som sköter uppgifter vid nämnden handlar under tjänsteansvar. Han uppmärksammade även föreskrifterna om de bestämmelser i förvaltningslagen som ska iakttas vid behandlingen av ärenden vid nämnden. För Patientförsäkringscentralens del har motsvarande föreskrifter inte tagits in i lag. Patientförsäkringscentralen konstaterade att förvaltningslagen också tillämpas på dess verksamhet. De utlåtanden som ges av centralens egen sakkunnigläkare sänds emellertid inte till parten för inhämtande av bemötande innan ärendet avgörs. Efter att centralen avgjort ärendet har parten på begäran tillsänts sakkunnigläkarens utlåtande.

JO konstaterade att behovet av att höra parten med anledning av sakkunnigläkarens utlåtande borde bedömas från fall till fall i ljuset av förvaltningslagens bestämmelser om hörande av parten. Patientförsäkringscentralen uppgav att centralen till denna del skulle se över sina direktiv och i detta sammanhang även beakta vad som kommer att föreslås om hörandet i samband med den pågående totalreformen av trafikförsäkringslagen.

5.10.4 AVGÖRANDEN

TILLRÄCKLIGA HÄLSO- OCH SJUKVÅRDS TJÄNSTER

År 2011 trädde hälso- och sjukvårdslagen i kraft. Syftet med denna lag är att främja och upprätthålla befolkningens hälsa, välfärd, arbets- och funktionsförmåga samt sociala trygghet, minska hälsoskillnaderna mellan de olika befolkningsgrupperna, säkerställa lika tillgång till och hög kvalitet på den service som befolkningen behöver samt trygga patientsäkerheten. Dessutom är avsikten med lagen att förbättra primärvårdens verksamhetsbetingelser och förbättra samarbetet mellan aktörerna inom hälso- och sjukvården och mellan de olika kommunala sektorerna samt samarbetet med andra aktörer i frågor som gäller främjandet av hälsa och välfärd och hur social- och hälsovården ska ordnas. I lagen inkluderades också bestämmelser om de vårdgarantiförpliktelser som tidigare reglerades i folkhälsolagen och i lagen om specialiserad sjukvård.

Fullföljandet av vårdgarantin

JO riktade kritik mot fullföljandet av vårdgarantin bl.a. i följande avgöranden.

Helsingfors stad och HNS hade avtalat om att behovet av substitutionsvård för opioidberoende patienter från Helsingfors alltid skulle bedömas inom den specialiserade sjukvården, därifrån patienterna i enlighet med deras vårdbehov remitterades för vård antingen inom den specialiserade sjukvården eller inom primärvården. HUCS klinik för missbrukarpsykiatri hade handlat lagstridigt då man för en patients del vid kliniken hade upprättat en remiss till Helsingfors socialverk först sju månader efter att patientens behov av opioidsubstitutionsvård hade bedömts och patienten hade ställts i kö för vård.

Eftersom det var fråga om sådan substitutionsvård som ordnas inom primärvården, borde den vård som i samband med bedömningen av vårdbehovet konstaterats vara medicinskt nödvändig ha ordnats inom en skälig tid, med beaktande av patientens hälsotillstånd och sjukdomens sannolika förlopp, dock senast inom tre månader från det att vårdbehovet bedömdes (569/4/10).

I två avgöranden var det fråga om att patienterna inte på det sätt som folkhälsolagen kräver omedelbart hade fått kontakt med Esbo hälsovårdscentrala hälsostationer i Gröndal och Esboviken. Den ena patienten hade blivit tvungen att vänta i över en halv timme innan patientens telefonsamtal besvarades. JO konstaterade att patienterna *de facto* inte har en sådan möjlighet som avses i lagen att få omedelbar kontakt med hälsovårdscentralen då väntetiden är så lång som den var i det aktuella fallet. Hälsovårdscentralen är skyldig att se till att den har tillräckliga personalresurser för att upprätthålla sin service trots att anställda sagt upp sig eller det i andra avseenden är fråga om exceptionella förhållanden. En så lång väntetid som förekom i det aktuella fallet var inte förenlig med den serviceprincip som föreskrivs i förvaltningslagen eller med kravet på adekvat service (1144 och 2697/4/10).

Raseborgs stad hade å sin sida inte klarat av att trygga sina invånares rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster då staden inte hade kunnat erbjuda dem läkarmottagningstider. Förfarandet vid stadens hälsovårdscentral var inte förenligt med folkhälsolagen eller patientlagen. JO betonade att det enligt lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården finns flera alternativa sätt på vilka kommunen kan ordna sina lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänster. Enligt folkhälsolagen är kommunen förpliktad att utnyttja sådana alternativa metoder då den inte själv kan tillhandahålla hälso- och sjukvårdstjänster i enlighet med vårdgarantieförpliktelserna. Kommunen kan i detta fall skaffa hälso- och sjukvårdstjänster t.ex. av en annan kommun eller av en samkommun (598/4/10*).

I flera avgöranden var det fråga om alltför långa väntetider till icke-brådskande mun- och tandvård. För mun- och tandvårdens del försumrades vårdgarantieförpliktelserna av Karviainen samkommun för grundtrygghet, Vasa, Laihela och Lillkyro samarbetsområde samt av

Vanda stad (2453, 3160* och 3192/4/10). I Laihela hade en patient blivit tvungen att vänta på vård i drygt tre år och två månader.

Tammerfors stads hälsovårdscentral hade å sin sida handlat lagstridigt i det fall där hälsovårdscentralen hade förpliktat klaganden att med egna medel bekosta injektionsläkemedlet Hyalgan, som klaganden ordinerats av stadens specialistläkare och tagit emot av en hälsovårdscentralläkare (863/4/10).

Skyldigheten att ordna medicinsk rehabilitering

JO delgav samkommunen för hälso- och sjukvården i mellersta Satakunta sin uppfattning om att en peruk som beviljats som hjälpmedel inom ramen för medicinsk rehabilitering inte får orsaka patienten några kostnader (1868/4/10*).

I hälso- och sjukvårdslagen finns preciserande bestämmelser om anordnandet av medicinsk rehabilitering, om de uppgifter som hör till rehabiliteringen och om ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna. Enligt lagen får SHM genom förordning utfärda närmare bestämmelser om grunderna för utlämnande av hjälpmedel. Enligt JO är det nödvändigt att SHM utfärdar en sådan förordning för att man ska kunna trygga en jämlik tillgång till hjälpmedel som hör till den medicinska rehabiliteringen (1868/4/10*).

JO uppmärksammade Raseborgs stad på att lagen om klientsamarbete inom rehabiliteringen förpliktar staden att se till att en rehabiliteringssamarbetsgrupp på behörigt sätt är verksam i staden. Staden ska även informera kommuninvånarna, andra myndigheter och sådana sammanslutningar som ordnar rehabilitering om gruppens verksamhet och sammansättning. JO bad staden meddela hur klientsamarbetet inom rehabiliteringen har ordnats och hur informationsförmedlingen har ombesörjts (598/4/10*).

Raseborgs stad meddelade att stadsstyrelsen 13.12.2010 tillsatt en rehabiliteringssamarbetsgrupp med en mandatperiod på två år (fram till utgången av fullmäktiges mandatperiod). Gruppen sammanträder månatligen och gruppens medlem-

mar förmedlar information om dess verksamhet till samarbetsorganisationerna (Folkpensionsanstalten, Västra Nylands försäkringsdistrikt, Raseborgs arbets- och näringsbyrå och Västra Nylands sjukvårdsområde).

Samarbetsområdenas ansvar för anordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster

I två avgöranden aktualiserades anordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster inom Mellersta Karelens samarbetsområde. Till samarbetsområdet hör Kides stad samt Kesälahti, Rääkkylä och Tohmajärvi kommuner. Kides stad samt kommunerna Kesälahti och Rääkkylä har gett Tohmajärvi kommun i uppdrag att ordna tjänsterna. Tohmajärvi kommun har å sin sida anförtrott Kides stad att under tjänsteansvar svara för social- och hälsovårdstjänsterna. Kides stad har grundat ett affärsverk, dvs. social- och hälsovårdscentralen Helli, för att producera dessa tjänster.

Invånarna i Kesälahti kommun hade emellertid haft svårigheter att få tider till en hälsovårdscentralläkares mottagning. JO konstaterade att det hör till samarbetsområdets gemensamma nämnds uppgifter att inom samarbetsområdet svara för anordnandet av de lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänster som hör till kommunernas ansvarsområde och därmed också att svara för tillgången till behövliga läkarmottagningstjänster. Den gemensamma nämnden bär detta ansvar också när köptjänster utnyttjas. Den gemensamma nämnden borde således ha organiserat hälso- och sjukvårdstjänsterna så att serviceutbudet motsvarade vårdbehovet hos samarbetsområdets invånare och så att invånarnas rätt till lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänster tillgodosågs (1234/4/10).

I sitt avgörande med anledning av det andra klagomålet konstaterade JO att de läkarresurser som anvisats för hälsostationen i Rääkkylä var otillräckliga med tanke på områdets invånarantal, eftersom hälsovårdscentralläkarens uppgifter i huvudsak hade skötts av en eller deltidсанställd medicine student som avlagt de fem första årens studier eller av en medicine licentiat som undergick tilläggsutbildning inom primärvården. JO ansåg att det var en väsentlig brist i avtalet mellan beställaren (affärsverket Helli) och det företag

som förmedlade läkartjänster (Coronaria Hoitoketju Oy) att man inte i avtalet konkret kommit överens om vilka resurser som skulle anvisas för läkararbetet t.ex. vid hälsostationen i Rääkkylä.

Dessutom var handledningen och övervakningen av de medicine studerande som arbetade vid hälsostationen i Rääkkylä bristfällig. Affärsverket Helli ansvarade för fastställandet av studerandenas uppgifter och ansvar, gränserna för deras verksamhet samt deras övriga förpliktelser, liksom för säkerställandet av att studerandena hade erforderliga godkända studieprestationer. JO ansåg att det också vore bra om studerandena stod i anställningsförhållande till en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården.

I det avtal om köptjänster som ingåtts mellan affärsverket Helli och Attendo MedOne Oy fanns en punkt där man avtalat följande om de uppgifter som skulle skötas under tjänsteansvar: "Till de läkaruppgifter som avses i detta avtal och som utförs av arbetstagare hos Attendo MedOne hör sådana situationer som innefattar utövning av offentlig makt. För att en hyrd arbetstagare ska kunna uppfylla alla de förpliktelser som hänförs till utövningen av offentlig makt avtalar man om att Beställaren ger arbetstagaren ett förordnande som är gällande den tid arbetstagaren står under Beställarens arbetsledning. Med stöd av förordnandet uppkommer ingen lönebetalningsskyldighet för Beställaren eller några andra förpliktelser gentemot arbetstagaren."

JO konstaterade att den praxis som på grundval av avtalet om köptjänster iakttagits inom affärsverket Helli inte var lagenlig. För det första förutsätter utfärdandet av ett tjänsteförordnande i regel att det är fråga om en tjänst. För det andra utgör ett sådant avtal om köp av hälso- och sjukvårdstjänster som en kommun eller samkommun med stöd av lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården ingått med en privat serviceproducent inte en tillräcklig rättslig grund för skötsel av kommunens eller samkommunens uppgifter som innefattar utövning av offentlig makt. Sådana befogenheter som hänförs till utövning av offentlig makt ska nämligen grunda sig på en uttrycklig bestämmelse på lagnivå. En kommun eller samkommun kan således med stöd av den gällande lagstiftningen skaffa sådana hälso- och sjukvårdstjänster som innefattar utövning av offentlig makt endast av

en annan offentlig sammanslutning. Dessutom krävs det att en person som utövar offentlig makt är anställd i tjänsteförhållande.

Av dokumentationen framgick det även att samarbetsområdet, som inlett sin verksamhet 1.1.2009, under drygt två års tid hade saknat ansvarig läkare. Tjänsten som ansvarig läkare besattes först 2.5.2011. JO konstaterade att en hälsovårdscentral enligt folkhälsolagen ska ha en ansvarig läkare. I hälso- och sjukvårdslagen föreskrivs det likaså att det vid varje verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården ska finnas en ansvarig läkare (363/4/10*).

RÄTTEN TILL GOD VÅRD

I patientlagen finns föreskrifter om patientens rätt till god hälso- och sjukvård samt gott bemötande. I klagomålen aktualiserades ofta frågan om huruvida vården motsvarat lagens krav.

Det var inte förenligt med god vård att en äldre patient enbart på basis av befolkningsdatasystemets anteckning om personens hemkommun hade sänts för vård till sin förra hemtrakt som var belägen på 800 kilometers avstånd. Det var inte heller korrekt att patienten skickades på en lång ambulansfärd innan man försäkrat sig om att det mottagande vårdstället åtog sig att vårda patienten. Kravet på god vård skulle dessutom ha förutsatt att man kontaktat patientens anhöriga och hört dem innan den äldre patienten sändes till ett annat vårdställe (3878/4/09*).

Vid Kellokoski sjukhus hade en person som var föremål för en sinnesundersökning inte getts möjligheter till utomhusvistelse. Istället hade personen enligt klagomålet isolerats på grund av sin fråga om huruvida den enda möjligheten till utomhusvistelse var att ta sig ut genom fönstret. I klagomålet riktades också kritik mot att övervakningen under isoleringen i huvudsak hade skett med hjälp av en monitor. JO ansåg emellertid att man lagt fram en godtagbar grund för begränsning av patientens rätt till utomhusvistelse. Han betraktade det dock som problematiskt att det på basis av de anteckningar som gjorts om åtgärden var svårt att bedöma isoleringens laglighet. Han an-

såg att den bestämmelse i SHM:s förordning om journalhandlingar enligt vilken "orsaken till åtgärden" ska antecknas i patientjournalen innebär att det av anteckningarna om isolering eller fastspänning av en patient tillräckligt noggrant ska framgå att de lagstadgade villkoren för åtgärden varit uppfyllda. Han ansåg emellertid inte att isoleringen varit lagstridig. JO betonade vidare även att kameraövervakning inte kan ersätta personlig växelverkan mellan patienten och vårdpersonalen (3022/4/09*).

Under verksamhetsåret avgjordes också ett antal klagomål som gällde förskrivning av läkemedel.

I ett fall tillgodosågs inte en äldre patients rätt till god vård, eftersom patientens ångest inte hade behandlats med tillräcklig medicinering. Patientens livssituation var exceptionellt ångestskapande eftersom patientens son hade drabbats av en allvarlig sjukdom och avlidit. JO ansåg att det var en allvarlig brist att sjukskötarna självständigt kunde fatta beslut om ändringar av den äldre patientens medicinering. Ett sådant förfarande var ägnat att äventyra patientsäkerheten. JO betonade att det i SHM:s förordning om förskrivning av läkemedel bestäms att endast läkare har rätt att förskriva läkemedel (230/4/10).

I ett annat fall hade de hälsovårdscentralläkare som arbetat vid Lahtis stads hälsovårdscentral handlat i strid med förordningen om förskrivning av läkemedel, då de utan att träffa patienten flera gånger hade förnyat sådana psykofarmakarecept som en privat psykiater hade förskrivit en patient med missbrukarproblem (3194/4/09).

Vid ett psykiatriskt sjukhus tillgodosågs inte rätten till god vård i det fall där en patient fick en större läkemedelsdos än vad läkaren ordinerat. Den jourhavande läkaren hade i behörig ordning underrättats om felet, men det hade inte gjorts någon anmälan om saken i systemet för rapportering av farosituationer inom hälso- och sjukvården. JO uppmärksammade Paihola sjukhus på vikten av att noggrannhet iaktas vid utdelningen av läkemedel till patienterna. Dessutom ansåg JO att det är viktigt att felen rapporteras för att man ska kunna förebygga en upprepning av dem. JO betonade också att syftet med registreringen av farosituationer är att främja utvecklandet av orga-

nisationen så att den blir säkrare, genom att de omständigheter som lett till färosituationen analyseras och motsvarande situationer i fortsättningen kan förebyggas (870/4/10).

Vidare aktualiserades ett fall där klaganden hade gjort en förfrågning om möjligheten att bli ställd i kön för svenskspråkig vård vid Helsingfors hälsovårdscentral. Klaganden hade fått svaret att kön var avsedd för personer med svenska som modersmål.

Enligt JO var det problematiskt att patienterna grupperades på basis av registreringen av deras modersmål, eftersom man då inte tog hänsyn till sådana finskspråkiga patienter som också behärskade svenska. Enligt JO kan svenskspråkiga hälso- och sjukvårdsenheter motiveras med att man med hjälp av dem strävar efter att garantera behövliga hälso- och sjukvårdstjänster åtminstone för sådana kunder som kan uttrycka sig endast på svenska och som inte klarar av att ta emot tjänster på finska, men också för sådana patienter som upplever svenskan mer som sitt "eget språk" än finskan.

I fall hälsostationernas svenskspråkiga enheter emellertid endast står till förfogande för dem som har svenska som registrerat modersmål, kränks rättigheterna för sådana personer som enligt sin egen bedömning behärskar och vill använda svenska, men har finska eller något annat språk som registrerat modersmål (661/4/10*).

RÄTTEN TILL INFORMATION OCH SJÄLVBESTÄMMANDERÄTTEN

Liksom åren innan accentuerades också under verksamhetsåret frågor som rör 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. I klagomålen uppmärksammades också begränsningar av självbestämmanderätten och andra grundläggande fri- och rättigheter hos patienter inom den psykiatriska sjukhusvården.

Mentalvårdslagens bestämmelser om medicinering av en patient oberoende av hans eller hennes vilja ska enligt JO tolkas snävt. Den läkare som fattar beslut om patientens medicinering i enlighet med mentalvårdslagen ska samtidigt också ta ställning till de begränsande åtgärder som ska användas i samband med att patienten ges medicinen (3296/4/09*).

En specialistläkare hade sänt en patient som var född år 1990 till ett psykiatriskt sjukhus för en risk- och farlighetsbedömning. Enligt läkaren var det fråga om en frivillig vårdperiod på sjukhusets rehabiliteringsavdelning, där förhållandena enligt sjukhuset var "hemlika". Patientens mor uppgav å sin sida att hon uppfattat att vården skulle ske vid ett vanligt sjukhus. Hon hade först senare fått reda på att det var fråga om en slutten rättspsykiatrisk avdelning, där s.k. kriminalpatienter vårdas. Med tanke på att det var fråga om en slutten avdelning borde patienten ha getts en noggrann utredning om sin rättsliga ställning. Dessutom borde ett uttryckligt samtycke till begränsningsåtgärderna ha inhämtats av patienten. Eftersom man inte hade handlat på detta sätt stod vården i strid med patientlagen (3692/4/09*).

Vidare konstaterade JO att det vid den vårdavtalspraxis som Träskända socialsjukhus iakttog *de facto* var fråga om att en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården uppställde villkor för vården och inte om ett genuint avtal som patienten hade möjlighet att påverka. JO ansåg emellertid att det är möjligt och i vissa situationer även ändamålsenligt att använda sig av vårdavtal, så länge man ser till att patienten förstår vad han eller hon förbinder sig till genom att underteckna avtalet. Vårdavtalsblanketten borde också innehålla uppgifter om patientens rätt att häva avtalet om han eller hon så önskar samt om vad hävningen av avtalet leder till (4677/4/09*).

I ett annat klagomål riktades kritik mot Jyväskylä stads hälso- och sjukvårdstjänster på grund av det sätt på vilket patienten hade meddelats resultatet av en ögonbottenundersökning. Patienten klarade inte i egenskap av lekman av att förstå utlåtandet utan hjälp av en ögonläkare. I utlåtandet nämndes inte heller namnet på någon person som patienten kunde ha kontaktat. I synnerhet i sådana fall där patienten inte träffar den ögonläkare som gett utlåtandet, ska man enligt JO

fästa vikt vid innehållet i den information patienten ges samt vid det sätt på vilket informationen förmedlas till patienten. Enligt JO var det meddelande klaganden fått inte tillbörligt (1328/4/10*).

PATIENTJOURNALER

I klagomålen uppmärksammades fortsättningsvis också brister i patientjournalerna i stor utsträckning under verksamhetsåret. Genom iakttagandet av bestämmelserna om upprättande av patientjournaler tryggas det rättsskydd och den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som garanteras var och en i grundlagen. Under verksamhetsåret aktualiserades också förfarandet för rättelse av patientjournalanteckningar och frågan om patientens rätt att på begäran få sådana patientjournaluppgifter som berör honom eller henne själv.

Vid Tammerfors stads jourmottagning i Hatanpää hade man inte gjort tillbörliga patientjournalanteckningar om isoleringen av en patient eller om granskningen eller omhändertagandet av patientens egendom. JO ansåg att det var fråga om en allvarlig försummelse, då man beaktade att det inte fanns någon särskild lagstadgad grund för de åtgärder som vårdpersonalen vidtagit. För att åtgärderna skulle ha varit lagenliga borde de ha grundat sig på en tolkning av bestämmelserna om nödtillstånd eller nödvärn. Den personliga integriteten och egendomsskyddet hör till de rättigheter som tryggas i konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Patienten ska alltså ha tillgång till effektiva rättsmedel för att utreda kränkningar av dessa rättigheter. Eftersom det inte gjorts några patientjournalanteckningar om åtgärderna, var det emellertid i praktiken omöjligt att reda ut saken i efterhand. Detta försämrade på ett avgörande sätt rättsmedlens faktiska effektivitet (3296/4/09*).

Vidare uppmärksammades ett fall där ett barn varit intaget för vård vid Sofielund, som upprätthålls av Helsingfors stad. I detta fall hade vårdarna bedömt att de skyddsåtgärder som vidtagits var otillräckliga och ringt upp den jourhavande läkaren, som hade ordinerat barnet medicin. I patientjournalen fanns emellertid ingen

anteckning om den läkemedelsordination som läkaren gett per telefon. Praxisen vid verksamhetsenheten var att den jourhavande läkaren gav vårdanvisningar och läkemedelsordinationer per telefon och att skötaren antecknade läkarens ordinationer på det ark som gällde vårdarbetet. JO konstaterade att det skulle ha varit förenligt med förordningen om journalhandlingar att den jourhavande läkaren följande vardag i efterhand skulle ha gjort en anteckning i patientjournalen om den läkemedelsordination som getts per telefon. Som ett minimikrav måste man betrakta att den jourhavande läkaren granskar och säkerställer att de föreskrifter som han eller hon gett om patientens vård och medicinering har blivit korrekt förstådda och antecknade i journalhandlingarna (1245/4/10).

I ett annat fall framgick det inte av patientjournalerna vid Gröndals hälsostation som hör till Esbo hälsovårdscentral vem som hade bedömt en patients vårdbehov, hur vårdbehovet hade bedömts eller om det alls hade bedömts. Vid hälsostationen hade man således försummat den lagstadgade skyldigheten att i patientjournalerna göra anteckningar om bedömningen av vårdbehovet och om vilka vårdanvisningar eller åtgärdsförslag den yrkesutbildade person inom hälso- och sjukvården som gjort bedömningen gett (1144/4/10).

JO betonade även, i likhet med året innan, vikten av att korrekta och noggranna patientjournalanteckningar görs angående DNR-beslut (1571/4/10).

Vidare ansåg JO att det var en allvarlig brist att de anteckningar som gjorts i patientjournalerna vid Raseborgs hälsovårdscentral i ett fall var så otillräckliga att den myndighet som utövar tillsyn över hälso- och sjukvården, i detta fall Valvira, inte kunde bedöma grunderna för hälsovårdscentralläkarens vårdbeslut eller de vårdanvisningar som getts patienten. På grund av de bristfälliga patientjournalanteckningarna kunde Valvira inte på begäran av JO ge ett medicinskt sakkunnigt utlåtande om innehållet av klagandens vård eller om det sätt på vilket vården genomförts. Därför kunde inte heller JO själv bedöma huruvida klaganden hade fått sådan hälso- och sjukvård av god kvalitet som avses i patientlagen eller huruvida hälsovårdscentralläkaren hade handlat korrekt inom sin yrkesverksamhet (598/4/10*).

JO konstaterade att det även vid Träskända socialsjukhus förekom sådana oklarheter i praxisen för införandet av anteckningar i patientjournalerna som avsevärt försvårade möjligheterna att i efterhand identifiera den person som gjort anteckningarna. För en patients del saknade patientjournalen även aktuella diagnosanteckningar, fränsett det slutgiltiga utlåtandet, och anteckningar om den läkemedelsbehandling som rekommenderats patienten inom den öppna vården. Det slutgiltiga utlåtandet om vården hade dessutom i strid med bestämmelserna utarbetats först ca en månad efter att vårdperioden upphört. Socialsjukhuset meddelade att patientjournalanteckningarna i fortsättningen ska säkras med den anställdas egen underskrift, där den anställdas hela namn och yrkesbeteckning framgår.

JO nöjde sig således med att för framtiden uppmärksamma socialsjukhuset på att också anteckningar om diagnoser och medicinering ska göras korrekt och på att det slutgiltiga utlåtandet om vården ska utarbetas och sändas till patienten inom den tid som föreskrivs i lag (4677/4/09*).

Patientjournalerna ska också innehålla anteckningar om utlämnandet av patientuppgifter. Av dessa anteckningar ska det framgå när uppgifterna har lämnats ut och vilka uppgifter det varit fråga om, till vem uppgifterna har lämnats samt om utlämnandet har grundat sig på ett skriftligt eller muntligt samtycke av patienten, på ett samtycke som framgår av saksammanhanget eller på lag. I ett fall framgick det inte av en patientjournalanteckning som gällde utlämnandet av uppgifter om en patient till Statskontoret vilka uppgifter som hade lämnats ut eller om utlämnandet hade grundat sig på klagandens samtycke eller på lag.

JO betraktade dessa brister som bekymmersamma av följande orsaker. Europadomstolen har i fallet I. mot Finland (17.7.2008) konstaterat att Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kränkts då det inte av patientregistret framgick vem som hade haft möjlighet att olovligen ta del av klagandens patientuppgifter. Eftersom man inte i efterhand hade lyckats utreda saken, ansågs det att staten hade försummat sin skyldighet att skydda uppgifterna och att klagandens privatlivsskydd hade kränkts. Om inte klaganden hade fått de utlämnade dokumenten från

Statskontoret skulle omfattningen av de utlämnade uppgifterna även i detta fall ha kunnat förbli outredd (4595/4/09*).

I ett annat fall hade klaganden riktat kritik mot Esbo stads förfarande när det gällde rättelse av patientuppgifter. Staden hade vägrat rätta patientuppgifterna, eftersom de fanns i datasystemet Finstar som inte längre var i aktivt bruk. Uppgifterna i systemet kunde inte rättas utan enbart läsas. Dataombudsmannen hade redan gett registerföraren, Esbo stads social- och hälsovårdsväsende, ett förordnande om rättelse av patientuppgifterna. Därför nöjde sig JO endast med att för framtiden delge Esbo stads social- och hälsovårdsväsende sin uppfattning om att ett byte av datasystem inte är en sådan godtagbar grund med stöd av vilken registerföraren får avvisa en begäran om rättelse av personuppgifter (2464/4/10).

Av ett annat klagomål framgick det att Suomen Terveystalo, som svarat för klagandens företagshälsovård, hade vägrat lämna ut patientuppgifter på det sätt klaganden begärt, dvs. per post, eftersom detta ansågs vara förknippat med alltför stora risker.

JO konstaterade att personuppgiftslagen inte innehåller särskilda bestämmelser om hur utlämnandet av dokument ska ske då den registrerade begär uppgifter i skriftlig form. Det var i och för sig förståeligt att registerföraren ville försäkra sig om att de sekretessbelagda registeruppgifter som registerföraren ansvarade för inte hamnade i fel händer. Suomen Terveystalos praxis, som innebar att den som framställt en dokumentbegäran själv personligen måste avhämta de begärda dokumenten, var å andra sidan osmidig och äventyrade tillgodoseendet av den rätt till insyn som avses i personuppgiftslagen.

JO ansåg inte att det skulle ha funnits några hinder för att sända uppgifterna direkt på den adress som klaganden uppgett, ifall det inte förelåg någon oklarhet om klagandens identitet och denne önskade få uppgifterna i skriftlig form. Enligt JO kunde de dokument klaganden begärt ha sänts per post senast i det skede då det blivit klart att klaganden inte tänkte avhämta handlingarna, utan hade upprepat sin begäran. I det aktuella fallet hade det tagit oskäligt länge

innan klaganden tillställdes dokumenten, eftersom man i flera månaders tid försökte få klaganden att avhämta dem (1823/4/10*).

SEKRETESSPLIKTEN OCH PRIVATLIVSSKYDDET

Under året anfördes också klagomål som gällde påstådda försummelse av skyldigheten att hemlighålla uppgifter om patientens hälsotillstånd.

Av ett klagomål framgick det att klaganden i samband med ett besök hos en specialistläkare i psykiatri vid Vasa stads social- och hälsovårdsväsende i läkarens mottagningsrum på bordet hade sett uppgifter om sin bror och därigenom fått veta att brodern led av depression. JO konstaterade att den sekretessplikt som skyddar patientens intresse och som läkarna är bundna av utgör en av hörnstenarna för läkaretiken. Utan sekretessplikten är det inte möjligt att skapa en förtroendefull vårdrelation eller att få behövliga uppgifter av patienten inom vårdrelationen.

Specialistläkaren bröt emellertid genom sitt förfarande mot sin lagstadgade sekretessplikt. Sekretessbelagda uppgifter om en patients hälsotillstånd ska förvaras så att utomstående inte kan ta del av dem i mottagningsrummet. Specialistläkarens förfarande var ägnat att kränka det grundlagsenliga integritetsskyddet och skyddet för personuppgifter. Vid de olika verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården står läkarna i en särställning när det gäller att hantera sekretessbelagda patientjournaluppgifter och de förutsätts handla särskilt omsorgsfullt och noggrant i detta sammanhang (1840/4/10*).

I ett annat fall konstaterade JO att Satakunta sjukvårdsdistrikt inte via ett öppet nätverk skulle ha fått sända ett e-postmeddelande av vilket det framgick att klaganden hade fått hälso- och sjukvårdstjänster inom sjukvårdsdistriktet. Sådan information är sekretessbelagd. Saken påverkades inte av att klaganden uppenbarligen själv hade sänt ett meddelande som innefattade sådana uppgifter till sjukvårdsdistriktet. I detta fall borde man inom sjukvårdsdistriktet ha handlat t.ex. i

enlighet med dataombudsmannens anvisning. I dataombudsmannens anvisning om användning av e-post inom socialvården konstateras det att sekretessbelagda uppgifter inte är skyddade mot utomstående då de sänds i oskyddad e-post. En myndighet får inte på eget initiativ via vanlig oskyddad e-post tillsända klienten själv eller någon annan aktör uppgifter som innefattar klientens namn eller andra uppgifter som hänför sig till klientförhållandet inom socialvården. Om klienten t.ex. sänder en tidsreservering per e-post, ska meddelandet besvaras per telefon eller brev. Detsamma gäller också andra förfrågningar som inte kan besvaras med allmänna råd utan att klientens namn eller andra klientuppgifter röjs (3438/4/09*).

Kervo hälsovårdscentral hade å sin sida handlat lagstridigt i det fall där hälsovårdscentralen hade lämnat ut patientuppgifter om klaganden i större omfattning än vad Statskontoret begärt. Enligt lagen om olycksfallsförsäkring har Statskontoret endast rätt att få "nödvändiga uppgifter". Hälsovårdscentralen hade emellertid lämnat ut omfattande patientuppgifter om klaganden, inte bara de anteckningar om besvär i nack- och axelpartiet som Statskontoret begärt. Ifall innehållet i informationsbegäran ansågs vara oklart, borde hälsovårdscentralen ha förhört sig om saken hos Statskontoret (4595/4/09*).

KRAVEN PÅ GOD FÖRVALTNING

Korrekt förfarande

Av ett klagomål framgick det att patientuppgifter om klaganden hade sänts till en försäkringsanstalt utan att en läkare eller någon annan yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården hade kontrollerat omfattningen av de utlämnade uppgifterna. Ärendet hade således inte behandlats tillräckligt noggrant, på det sätt som personuppgiftslagen kräver. Eftersom registerföraren enligt personuppgiftslagen ska vidta behövliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifter från olagligt utlämnande, bad JO hälsovårdscentralen utreda på vilket sätt behandlingen av en informationsbegäran som framställs av en försäkringsanstalt hade organiserats och vilka anvisningar som utfärdats om saken (4595/4/09*).

Hälso- och sjukvårdsdirektören i Kervo stad meddelade att öppenvårdschefen getts i uppdrag att utarbeta tydliga skriftliga anvisningar om utlämnandet av information och ge handledning i fråga om den nya praxisen för utlämnandet av information. Dessutom skulle personalutbildning om saken ordnas.

I sitt avgörande med anledning av ett annat klagomål konstaterade JO att den praxis som för närvarande iaktas vid motiveringen av sådana beslut om vård som avses i mentalvårdslagen är problematisk. Besluten fattas på den M3-blankett som fastställts av SHM. Den information som blanketten innefattar är dock i allmänhet otillräcklig med avseende på skyldigheten att motivera beslutet. JO rekommenderade att patienten ska delges en kopia av observationsutlåtandet samtidigt som beslutet om vård delges, ifall de faktiska grunderna för beslutet inte framgår av det. För att patienten inte ska få en felaktig uppfattning om sin rättsliga ställning, ska ett s.k. befriande M3-beslut innehålla ett omnämnande av att det inte är överklagbart. JO delgav SHM sin uppfattning för att beaktas då modellerna för blanketterna förnyas. Dessutom sände han en kopia av sitt avgörande till Valvira för kännedom och för att delges sjukvårdsdistrikten och regionförvaltningsverken (1000/4/10*).

Vidare gav JO Lojo stad en anmärkning på grund av att staden ordnat jouren inom primärvården på ett lagstridigt sätt. Kommunen kan köpa hälso- och sjukvårdstjänster av privata serviceproducenter. Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska kommunen emellertid då se till att uppgifter som innefattar utövning av offentlig makt sköts av personal som står i tjänsteförhållande till kommunen. Lojo hade lagt ut hälsocentraljouren utan att se till att det fanns tjänsteläkare att tillgå. JO gav stadsstyrelsen och social- och hälsovårdsnämnden i Lojo en anmärkning för framtiden och bad stadsstyrelsen meddela vilka åtgärder den vidtagit för att ordna jourverksamheten på ett sådant sätt som är örenligt med lagen (3200/4/10*).

Strålsäkerhetscentralen borde å sin sida i ett tidigare skede och i större utsträckning ha börjat kontrollera högeffektiva laserapparater avsedda för kosmetiska åtgärder, eftersom centralen haft tillgång till information om apparaternas farlighet. Kontrollen av laserap-

parater hör till Strålsäkerhetscentralens lagstadgade uppgifter. JO tog ställning till saken med anledning av att en hudläkare anförde klagomål om saken. Flera patienter hade fått hudskador i samband med avlägsnandet av tatueringar (1560/4/10).

I ett fall hade en hälsovårdscentralläkare vid Lahtis stad handlat felaktigt i samband med vården av en patient. Efter att patienten besökt jourmottagningen borde en remiss för fortsatta undersökningar inom den specialiserade sjukvården, med skyndsamhetsklassificeringen 1–7 dygn, ha upprättats för patienten. Istället hade patienten anvisats att själv kontakta en specialistläkare. Eftersom ledningen för stadens hälso- och sjukvårdstjänster självmant hade meddelat patienten att man agerat felaktigt och staden hade beslutat ersätta patienten för de extra kostnader som orsakats av läkarens förfarande fanns det dock inte anledning för JO att vidta några ytterligare åtgärder i ärendet (3346/4/09).

I ett annat fall konstaterades det att ett beslut trots tillitsskyddet kan justeras ifall t.ex. förutsättningarna för beviljande av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering helt och hållet har upphört att gälla eller till väsentliga delar har förändrats. När det gäller att påvisa förändringar i de omständigheter som påverkar tillhandahållandet av tjänster och förutsättningarna för beviljandet av service för en patient krävs det emellertid att en individuell bedömning av omständigheterna görs innan beslutet om saken fattas. Enligt JO hör det även till god förvaltning att den berörda personen hörs före beslutsfattandet och informeras om att det beslut genom vilket han eller hon har beviljats en förmån kommer att omprövas (4508/4/09).

Enligt lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården ska samma avgifter tas ut för köptjänster som för motsvarande kommunala tjänster. Detta gäller också den avgift som tas ut för annullerade mottagnings-tider. Klienten kan annullera en tidsreservering ännu dagen före den reserverade tiden och även därefter, om klienten på grund av force majeure inte lyckas ta sig till mottagningen. En klient kan således inte debiteras en annulleringsavgift enbart på grund av att en reserverad tid inte annullerats två veckor på förhand (3844/4/09*).

I ett fall hade en primärskötare vid en hälsovårdscentral vägrat uppge sitt namn för en patient, eftersom patienten tidigare hade uppträtt aggressivt gentemot vårdpersonalen. JO ansåg att primärskötarens försiktighet var förståelig. Å andra sidan måste man även beakta att huvudregeln är att de som arbetar vid en myndighet ska iakttä så stor öppenhet som möjligt. I detta fall hade patienten, på grund av att denne var blind, ett särskilt behov av att få muntlig information om skötarens identitet. Dessa omständigheter talade för att primärskötaren borde ha uppgett sitt namn då patienten frågade efter det. Då det inte längre föreligger något omedelbart hot mot säkerheten är det inte möjligt att hemlighålla identiteten på en tjänsteman eller någon annan som sköter en offentlig uppgift (3650/4/09).

Långa behandlingstider

Av ett klagomål framgick det att klaganden hos högsta förvaltningsdomstolen (HFD) hade besvärat sig över förvaltningsdomstolens beslut om att förkasta klagandens besvär över det beslut genom vilket det bestämts att klaganden skulle tas in för psykiatrisk sjukhusvård oberoende av sin vilja. Vid HFD hade behandlingen av besvären tagit nästan ett år och fyra månader i anspråk. Dröjsmålet berodde framför allt på att sjukhusets chefsläkare inte inom utsatt tid hade gett det utlåtande som HFD begärt, utan det hade tagit ungefär ett år att utarbeta utlåtandet (utlåtandet hade begärts 15.8.2007 och det inkom 11.8.2008). Då utlåtandet dröjde hade HFD en gång, 9.10.2007, sänt sjukhuset en påminnelse om saken.

Det hör till myndigheternas skyldigheter att ge utlåtanden till domstolarna i förvaltningsprocessärenden. Sjukhuset hade emellertid i detta fall försummat sin skyldighet att ge utlåtandet utan dröjsmål. Enligt mentalvårdslagen ska underställnings- och besvärärenden som gäller vård oberoende av patientens vilja behandlas i brådsakande ordning. Även om dröjsmålet vid ärendets behandling vid HFD i huvudsak berodde på sjukhusets förfarande, borde domstolen ha agerat aktivare under hösten och vintern 2007–2008, då det framgick att utlåtandet dröjde trots påminnelsen. Efter att utlåtandet inkommit dröjde det dessutom ännu över tre månader innan domstolen meddelade

sitt beslut. Av dessa orsaker ansåg JO att HFD hade försummat sin skyldighet att behandla ärendet i brådsakande ordning (1580/4/09).

I ett annat klagomål riktades kritik mot Patientförsäkringscentralens förfarande vid behandlingen av klagandens ärende. Patientförsäkringscentralen hade nämligen inte ännu 27.5.2010 fattat något beslut med anledning av den skadeanmälan som klaganden gjort 6.11.2007. JO ansåg att behandlingen av klagandens ärende hade räckt oskäligt länge vid Patientförsäkringscentralen och att det inte lagts fram någon godtagbar orsak till behandlingstidens längd. Med beaktande av Patientförsäkringscentralens behandlingsskyldighet borde ärendet ha avgjorts så snart som möjligt efter att centralen fått tillgång till de utlåtanden som påverkade avgörandet. Patientförsäkringscentralen hade således inte på det sätt som grundlagen kräver behandlat ersättningsärendet utan ogrundat dröjsmål (2001/4/10).

Vidare konstaterade JO i ett fall att det faktum att polisen framställer en begäran om utlåtande till Valvira om huruvida en patient fått adekvat vård inte automatiskt får leda till att behandlingen av en klagan gällande samma ärende avbryts, utan ärendet ska avgöras på basis av in casu -prövning. Ifall klagan gäller frågor som inte hänför sig till den straffrättsliga bedömningsen, ska nämligen dessa frågor behandlas och avgöras för sig (4213/4/09).

I ett annat fall hade klagandens anmärkning som avses i patientlagen bemötts först fyra månader efter att anmärkningen framställts. JO ansåg att denna behandlingstid inte var skälig. JO betonade att en anmärkning ska bemötas snabbt, så att anmärkningsförfarandet ger patienten en enkel, snabb och flexibel möjlighet att rätta till ett upplevt missförhållande. Som en skälig behandlingstid betraktade JO ungefär en månad, eller 1–2 månader ifall ärendet är mycket komplicerat och kräver utredningsarbete (3376/4/09).

5.11 BARNETS RÄTTIGHETER

Det sakområde som gäller barnets rättigheter utgör ett av tyngdpunktsområdena inom arbetet vid JO:s kansli. Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde i första hand av BJO *Maija Sakslin*. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade äldre JO-sekreterare *Kirsti Kurki-Suonio*.

5.11.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Under året behandlade FN:s Kommitté för barnets rättigheter Finlands fjärde periodiska rapport i enlighet med det internationella övervakningsförfarandet enligt konventionen om barnets rättigheter och presenterade sina slutsatser om Finland. BJO Sakslin deltog den 8 februari 2011 i kommitténs muntliga beredningssession tillsammans med barnombudsman Maria Kaisa Aula och delegationen för finländska medborgarorganisationer för barnets rättigheter. BJO:s utlåtande har lagts ut på JO:s webbplats.

Kommittén för barnets rättigheter gav sina slutsatser om Finland den 20 juni 2011. Utrikesministeriet (UM) fäste i sitt meddelande uppmärksamhet vid att kommittén beklagade sig över att Finland saknar en instans som samordnar verkställandet av konventionen om barnets rättigheter. Det är flera myndigheter, organ och institutioner även på regional och kommunal nivå som svarar för verkställandet av barnens olika rättigheter. Slutsatserna handlade också bland annat om de långa behandlingstiderna för tvister om underhåll av barn och umgängesrätt och de otillräckliga mentalvårdstjänsterna för barn. BJO Sakslin noterade med tillfredsställelse kommitténs rekommendationer om att intensifiera samarbetet mellan barnombudsmannen och riksdagens justitieombudsman och att öka barnens medvetenhet om de rättsskyddsmekanismer som de har tillgång till, t.ex. möjligheten att göra klagomål och anmärkningar. Kommitténs slutsatser utvärderades i samband med det diskussionstillfälle som riksdagens arbetsgrupp Lapsen puolesta, UM, barnombudsmannen, Centralförbundet för barnskydd, Barnfonden för självständighetens jubileumsår ITLA, Finlands UNICEF och Finländska sällskapet för barndomsforskning anordnade i riksdagens Lilla parlament den 25 oktober 2011.

I sakgruppen för frågor som gäller barnets rättigheter fortsatte samarbetet med barnombudsmannen. Genom samarbetet har man erhållit ny information om barnets rättigheter, bland annat om problem i verkställandet av dem och om övervakningen. Samarbetet mellan 2011 var bland annat barnens möjligheter att göra klagomål och hörande av barn i samband med inspektioner. Statsrådet utnämnde i september äldre JO-sekreterare *Kirsti Kurki-Suonio* till sakkunnigmedlem i barnombudsmannadelegationen för dess följande femårsperiod. Delegationen bistår barnombudsmannen i hennes arbete.

Några revideringar av lagstiftningen och internationella avtal trädde i kraft 2011 inom området för barnets rättigheter. Genom lagen om främjande av integration och lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd förbättrades bl.a. ställningen för barn utan vårdnadshavare som ansöker om internationellt skydd. Inom Europeiska unionen trädde i kraft en förordning om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet. I Finland trädde också i kraft Haagkonventionen om skydd för barn från 1996 och Europarådets konvention om utövandet av barnets rättigheter som i Finland ska tillämpas i rättegångar gällande faderskap, adoption och omhändertagande.

I Finland trädde också i kraft Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp och revideringar av lagstiftningen som den kräver. Till följd av konventionen gjordes bl.a. straffen för sexualbrott som riktar sig mot barn ännu strängare. BJO Sakslin gav i januari 2011 ett utlåtande till lagutskottet om ikraftsättandet av konventionen. Riksdagen godkände en ny lag om adoption som kommer att träda i kraft under 2012. BJO Sakslin gav ett utlåtande över den beredande arbetsgruppens betänkande.

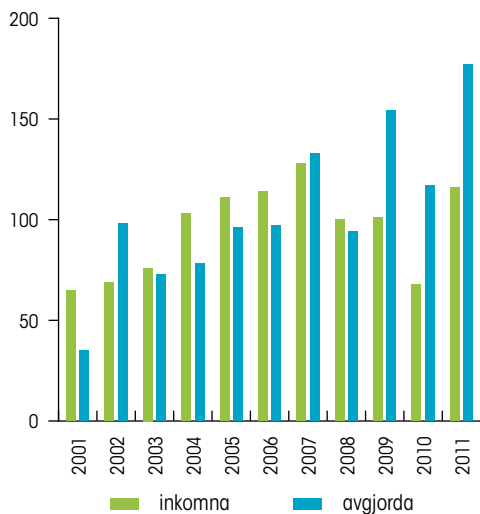
UM lämnade i december 2011 till riksdagen ett förslag om godkännande av det fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter och en proposition till motsvarande lag. Protokollet gäller försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Vid utgången av 2011 pågick behandlingen av propositionen ännu i riksdagen.

5.11.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2011 avgjordes 202 laglighetsövervakningsärenden som gällde barnets rättigheter. Antalet var markant större än året innan. Omkring 26 procent av avgörandena ledde till åtgärder.

De ärenden som handlar om barnets rättigheter visas inte som en egen grupp i totalstatistiken. Orsaken till detta är att klagomål statistikförs utifrån förvaltningsområdet för de myndigheter som är föremål för klagomålen (t.ex. socialvården, hälsovården, domstolsväsendet etc.). I syfte att bedöma verkställandet av barnets rättigheter och för rapporten uppföljs ärenden inom de olika förvaltningsområdena som hänförs sig till barnen och deras rättigheter. Eftersom klagomålen riktar sig mot en bestämd myndighet, t.ex. barnskydds-, undervisnings-, dagvårds- eller hälsovårdsmyndigheten, ingår avgörandena som gäller barnets rättigheter i statistiken över klagomålen inom respektive förvaltningsområde.

Nedan följer en beskrivning av avgöranden som gäller barnets rättigheter grupperade enligt myndighet och ärende.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011

5.11.3 AVGÖRANDEN

BARNSKYDD

I likhet med tidigare år gällde ca hälften av de ärenden som avgjordes under verksamhetsåret barnskyddet. Antalet barnskyddsärenden var totalt 92. Av dem gällde fem barnskyddsanmälningar som gjorts av andra myndigheter. De övriga gällde barnskyddsmyndighetens förfarande.

Till JO inlämnades klagomål om ungdomsväsendets, skolans, hälsocentralpsykologens och tullens förfarande i samband med lämnande av barnskyddsanmälan. I dessa fall påträffades inte något lagstridigt förfarande. I flera avgöranden konstaterades dock att det är förenligt med god förvaltningssed att kontakta vårdnadshavarna innan en barnskyddsanmälan görs. Den som gör en barnskyddsanmälan kan dock ha en särskild orsak att handla snabbt eller låta bli att ta kontakt på grund av någon annan viktig orsak (3971/4/09, 375 och 3360/4/10).

Omkring en tredjedel av avgörandena i barnskyddsärenden gällde förhållandena för omhändertagna barn och barn som placerats i vård utom hemmet. Nästan lika många avgöranden gällde klagomål som handlade om problemsituationer inom barnskyddets öppenvård. I dessa fall hade det varit möjligt att i brådskande ordning placera barnet utanför hemmet för den korta tidsperiod som lagen tillåter.

De klagomålsärendena som avgjordes handlade om många olika ämnen. En del ämnen var dock återkommande. Mest kritik framfördes om kontakterna mellan omhändertagna barn och deras närstående personer och om återförening av familjen. Sex av ärendena ledde till BJO:s åtgärder. I fyra fall hade myndigheten inte fattat det i lagen föreskrivna beslutet om begränsning av kontakterna. BJO ansåg bl.a. att den närstående personens ovilja att förhandla om saken inte gav myndigheten rätt att låta bli att göra ett beslut om begränsning. Det var inte heller lovligt att dra ut på beslutet i oändlighet. Det är t.ex. möjligt att fastställa en tidsfrist för tilläggsredogörelser för en passiv klient. När tidsfris-

ten har löpt ut kan beslutet fattas utifrån den information som är tillgänglig vid tidpunkten. Beslutet ska fattas också i sådana fall när barnets närstående person i ett senare skede ändrar sin åsikt om den ursprungligen godkända kontaktplanen (3757/4/09, 3958 och 4462/4/10 samt 331/4/11).

Övriga omständigheter i vården utom hemmet utgjorde det primära ämnet i 10 avgöranden. BJO påminde bl.a. om att beslutet om kontakt ska delges barn som fyllt 12 år (756/4/10). I samma avgörande fäste hon uppmärksamhet vid att de begränsande åtgärderna enligt barnskyddslagen inte kan tillämpas utan individfokuserad prövning. "Normalt förfarande" utgör alltså inte en laglig grund för en begränsande åtgärd. BJO konstaterade vidare att anstaltens fostringspersonal har i uppgift att genom sitt eget uppförande och sina problemlösningar agera som en positiv modell för barnen som placerats. Ärendet 1323/4/10 som gäller vård utom hemmet och utbetalning av medel för eget hushåll och dispositionsmedel beskrivs separat på sidan 273.

Synpunkter i anknytning till beslutsfattandet inom barnskyddet bedömdes i sammanlagt 10 andra avgöranden. Åtgärderna gällde följande. Ett beslut om ändring av platsen för vård utom hemmet hade verkställts innan vårdnadshavarna hade getts ett skriftligt beslut och innan de berörda parterna hade blivit hörda. BJO ansåg att barnets situation i vården utom hemmet eventuellt kräver en brådskande ändring av placeringen. Enligt lagen borde ett skriftligt beslut dock ha gjorts senast den följande vardagen efter beslutet och i det borde ha framförts såväl nödvändiga orsaker till ett omedelbart beslut eller de orsaker på grund av vilka de berörda parterna inte hade hörts. Myndigheten borde också ha utfärdat en separat, motiverad bestämmelse om omedelbart verkställande av beslutet (4457/4/10).

I ärendet 4352/4/10 hade beslutet om brådskande placering gjorts först efter att den brådskande placeringen hade avslutats och även då utan besvärshanvisning. När myndigheten senare på eget initiativ korrigerade sitt förfarande och utfärdade en besvärshanvisning, kom ärendet till följd av ett besvär till förvaltningsdomstolen för behandling. Av denna orsak nöjde sig BJO

med att fästa stadens grundtrygghetsproduktions uppmärksamhet vid gällande lagstiftning och att tjänsteinnehavarna har tillgång till såväl aktuell lagstiftning som anvisningar som baserar sig på den.

Sammanlagt 27 avgöranden hänförde sig på något sätt till myndighetens förfarande inom barnskyddets öppenvård. Tio av dessa ledde till en åtgärd av BJO. Socialväsendet hade handlat i strid med lagen i ett fall där ett barn hade placerats genom öppenvårdens stödåtgärder, varvid socialväsendet *de facto* hade begränsat barnets kontakt med sin biologiska far. Barnets vårdnadshavare motsatte sig inte möten. En expertgrupp hade rekommenderat att inga möten skulle förekomma eftersom den biologiska faderns faderskap inte hade bekräftats. Socialväsendets förfarande hade grundat sig på denna rekommendation. BJO konstaterade att eftersom barnet inte hade omhändertagits var det vårdnadshavaren som fattade alla beslut som gällde barnet. I ärendet hade inte heller framförts några orsaker varför mötena skulle ha varit skadliga för barnet. Bekräftandet av faderskapet saknade betydelse i saken (1462/4/11*).

I ärendet (658/4/09) hade myndigheten inte fattat ett överklagbart beslut om att den inte accepterat den placering i öppen vård som vårdnadshavaren hade föreslagit. Ärendet hade behandlats i en klientstyrgrupp som inte rekommenderade den föreslagna placeringen. Socialväsendet brukade inte fatta så kallade negativa beslut om inte klienten särskilt begärt det. Vårdnadshavaren hade inte begärt ett sådant beslut även om vårdnadshavaren i övrigt var aktiv i ärendet. BJO ansåg att klienten ska tryggas en rätt till behörig behandling av sitt ärende i enlighet med förvaltningslagen vilket i detta fall skulle ha krävt att ett överklagbart beslut hade fattats. Det skulle ha varit möjligt att låta bli att fatta ett negativt beslut endast, om vårdnadshavaren separat skulle ha meddelat att den inte vill ha det. I så fall borde anmälan ha antecknats i handlingarna.

Avgörandet 4017/4/09 hänförde sig till ordnandet av barnets rättsliga och övriga ärenden efter att vårdnadshavaren hade dött i en olycka. Klaganden, en nära anhörig som svarade för barnens dagliga omsorg, kritiserade bl.a. barnskyddets långsamma åtgärder,

omsättningen av anställda, den knappa informationen och bristen på samarbete mellan de anställda inom olika delområden. BJO konstaterade att man inte hade lyckats sköta barnens ärende på bästa möjliga sätt även om myndighetens förfarande inte påvisades vara lagstridigt. BJO föreslog att socialväsendet för framtida behov ska göra upp anvisningar för hur man ska agera i oförutsedda krävande barnskyddssituationer genom att till exempel utse en ansvarig arbetstare som samordnar de olika delområdenas verksamhet och sköter centraliserat kontakterna till parten som sköter barnen. Hon bad socialväsendet meddela om hennes förslag föranledde några åtgärder.

Staden meddelade i ett brev daterat den 1 februari 2012 att dess socialväsende ska börja bereda de föreslagna anvisningarna.

I ärendet 3163/4/10 ansåg BJO att myndigheten är skyldig att sörja för att de beslutsunderlag och övriga standardblanketter som används överensstämmer med lagen, är begripliga och ger anvisning om att fatta beslut i sådana situationer då detta förutsätts i lagen. Myndigheten kan inte försvara ett lagstridigt förfarande med brister i datasystemet utan ska sörja för att dokumentunderlagen i systemet är korrekta. Anteckningarna i handlingarna ska också vara objektiva och så entydiga att det inte blir oklart för klienten vad som avses med dem.

I ärendet 3614/4/09 kunde klientanteckningarna också ha varit tydligare eftersom socialjouren inte hade tillgång till den ena förälderns kontaktinformation och uppgifter om barnets boendearrangemang som föräldrarna kommit överens om. Det handlade om ett klientförhållande som enligt BJO hade krävt att all väsentlig information sparats i datasystemet.

Mot barnskyddsmyndigheterna riktades även kritik gällande deras handlande i samband med begäran om information och utebliven information. Till en av klagandenas jurist hade i samband med begäran om handlingar framförts krav på att juristen ska förete en fullmakt. Enligt förvaltningslagen behöver en advokat eller ett offentligt rättsbiträde i princip inte förete en fullmakt om det är möjligt att på något annat tillförlitligt sätt konstatera befullmäktigandet. En utredning vi-

sade att detta var fallet med ärendet i fråga. Eftersom det ändå är myndigheten själv som i sista hand bedömer befullmäktigandet, nöjde sig BJO med att fästa uppmärksamhet vid ett förfarande som överensstämmer med god förvaltningssed. Hon fäste uppmärksamhet i ärendet också vid att det är i enlighet med offentlighetsprincipen och god förvaltning att fråga om socialvårdens klient begär information på grundval av offentlighetslagen eller lagen om personuppgifter (928/4/10*). I ärenden som handlade om begäran om information fäste man uppmärksamhet också vid att information begärs vid rätt tidpunkt och att vårdnadshavarna behandlas jämlikt.

Bland de klagomål som avgjordes under året fanns oftare än tidigare klagomål från fosterföräldrar eller biträdande vårdnadshavare. Vidare förekom klagomål där helt utomstående personer framförde sin oro över barnskyddsmyndigheternas förfarande. Dessa klagomål ledde dock inte till åtgärder.

Sex klagomål handlade om utkomststöd för barn. Två av dessa ledde till en åtgärd på grund av att behandlingen av ärendet hade fördröjts i strid med lagen (1217 ja 1935/4/11). Klagomål som handlar om utkomststöd för andra än barn behandlas i avsnittet om socialvård.

VÅRDNAD OM BARN OCH UMGÄNGESRÄTT

Under året avgjordes 30 klagomål om myndigheten agerande i föräldrarnas inbördes tvister gällande vårdnad om barnet och umgängesrätt. I 11 avgöranden var barntillsynsmannen eller de socialarbetare som gjort utredningen av omständigheterna föremål för kritik. I nio fall var klaganden missnöjd med verkställandet av beslut om underhåll eller umgängesrätt. Föremål för kritik var bl.a. jämkning av verkställighet, arrangerandet av övervakade möten eller socialmyndighetens förfarande i syfte att verkställa ett beslut eller avtal. De övriga 10 avgörandena som hänförde sig till tvister om underhåll och umgängesrätt hänförde sig till domstolens förfarande. Endast tre avgöranden ledde till åtgärder.

Ärende 2714/4/09 handlade om ett avtal gällande vårdnad om barnet och umgängesrätt som det var möjligt att tolka till alla delar som tidsbestämt, vilket klaganden bestred i klagomålet. Barntillsynsmannen bestred att avtalet om vårdnad om barnet hade ingåtts på viss tid vilket skulle ha stridit mot lagen. BJO fäste i ärendet uppmärksamhet vid att handlingarna ska vara entydiga och förståeliga (2714/4/09). I ett annat ärende fäste BJO socialväsandets uppmärksamhet vid förpliktelseerna enligt offentlighetslagen att besvara förfrågningar och skyldigheten att informera de anställda om förvaranden i enlighet med offentlighetslagen och övervaka att de förverkligas (4229/4/09).

I avgörandet 1135/4/10 fäste JO uppmärksamhet vid den utdragna behandlingen av en tvist som gällde vårdnad om och umgängesrätt för ett litet barn. Ärendet beskrivs i avsnittet om domstolar på sidan 126.

FADERSKAP, ADOPTION, UNDERHÅLL AV ETT BARN OCH UNDERHÅLLSBIDRAG

Tre avgöranden hänförde sig till fastställande av faderskap och två till adoptionsrådgivning. Tio avgöranden handlade om fastställande av underhållsbidrag till barnet och tre om Folkpensionsanstaltens (FPA) behandling av frågor om underhållsbidrag. Ett avgörande om fastställande av faderskap och ett om fastställande av underhållsbidrag gällde domstolens förfarande. De övriga handlade om förfarandet hos en privat tjänsteleverantör inom socialmyndigheten eller socialvården.

En myndighet inom socialvården hade inte förfarit enligt offentlighetslagen i samband med utfärdandet av faderskapshandlingar i ärendet 1090/4/11. En närmare beskrivning av ärendet 696/4/09* som handlade om adoptivbarnrådgivning ges nedan på s. 274.

En handbok för fastställande av storleken på barnets underhållsbidrag gavs ut 2007. Anvisningen för bedömning av storleken på barnets underhållsbidrag kan också läsas på webben (justitieministeriets publikation 2/2007, www.om.fi). Efter att anvisningarna gavs ut

har antalet klagomål ökat i vilka kritik framförs om förfarandet i samband med avtal om barnets underhållsbidrag eller då underhållsbidraget fastställs i domstolen. Trots att förfarandet vid fastställandet av underhållsbidrag för barnet sannolikt har blivit enhetligare i olika kommuner, har anvisningarna uppenbarligen också ändrat på föräldrarnas förväntningar.

BJO:s avgöranden under året fäste uppmärksamhet vid uppgörandet av tydliga beräkningar, motivering av dem vid behov samt behandling av informationsbegäran gällande underhållsbidragsärenden i enlighet med offentlighetslagen och/eller personuppgiftslagen. Vidare framförde BJO sin uppfattning om att föräldrarna under pågående förhandlingar inte har rätt att av barntillsynsmannen få information om den andra förälderns förmögenhet om inte den andra föräldern ger sitt medgivande till detta. Den information som ingår som bilaga till de underhållsbidrag som fastställts för barnet ska däremot i princip betraktas som information som hänför sig till barnets ärende och som t.ex. vårdnadshavaren har rätt att ta del av. Begäran om information som hänför sig till klientens avtal om underhållsbidrag ska alltid behandlas i enlighet med offentlighetslagen eller personuppgiftslagen (945 och 1147/4/09).

Det är också förenligt med god förvaltningssed att i klientuppgifterna anteckna viktiga uppgifter som hänför sig till förhandlingarna om underhållsbidrag och i underhållsbidragskalkylerna deras motiveringar. Det är t.ex. lättare att bedöma grunderna för ändring av underhållsbidraget utifrån uppgifterna. Det är också förenligt med god förvaltningssed att beakta föräldrarnas rätt till objektiv och jämlik behandling (18 och 1147/4/09).

I avgörandet 845/4/10 hade förlängningen av ett tidsbestämt avtal om underhållsbidrag fördröjts med flera månader på grund av orsaker som hänförde sig till de sociala myndigheterna. Av denna orsak hade klienten även gått miste om lagenligt underhållsstöd under motsvarande period. BJO ansåg att de orsaker som angavs för dröjsmålet inte var berättigade. Myndigheten hade förfarit i strid med lagen, eftersom det är kommunernas uppgift att sörja för att de i rätt tid kan erbjuda sina klienter sådana socialtjänster som förutsätts i lagar och förordningar. Eftersom klaganden re-

dan hade fått ersättning för den ekonomiska förlusten i form av utkomststöd gav ärendet inte upphov till vidare åtgärder av BJO (845/4/10).

Efter att underhållsstödsärendena överfördes till FPA 2009 har det förekommit dröjsmål i behandlingen av ansökningar om underhållsbistöd. FPA har senare fäst uppmärksamhet vid smidig behandling av ansökningarna. I avgörandet 3985/4/09 hade ingen laglig orsak för dröjsmålet framförts. I ärendet 875/4/09 var inte FPA orsak till dröjsmålet utan en utländsk utsökningsmyndighet som hade handlat i strid med FPA:s anvisningar.

Förfarandet i avgörandet 3879/4/09 var felaktigt på grund av att beslutet i ett försäkringsärende hade sänts till kännedom endast till det minderåriga barnet. Saken hade senare korrigerats. Avgörandet 4420/4/09, som gäller vårdnadshavarens rätt att få information om in- drivning av underhållsbidragsskuld, beskrivs i avsnittet om socialförsäkring (s. 290).

DAGVÅRD

Under året gavs nio avgöranden i dagvårdsärenden. I åtgärdsavgöranden fästes uppmärksamhet vid den rätt som socialvårdens klient har att få korrekt information om sina rättigheter och skyldigheter. Klaganden hade fått felaktig information och hade till följd av den under en tid själv levererat modersmjölkersättning till dagvårdsplatsen för sitt barn som var under ett år gammalt, tills hon fick reda på att modersmjölkersättning enligt stadens anvisningar erbjuds till under ettåringar som en del av måltidstjänsten (109/4/11). I ärendet 2452/4/10 hade klagandenas ansökan om återbetalning av dagvårdsavgifterna för utvecklingsstörda barn behandlats i över ett år innan den hade avgjorts av sektionen för individärenden i omsorgsnämnden. Efter detta avgjordes sakfrågan i förvaltningsdomstolen. Dröjsmålet i behandlingen berodde enligt myndigheten bl.a. på att ärendet hade fått en ny sakkunnig beredare som dock hade varit frånvarande en lång tid. BJO ansåg att behandlingstiden var för lång och att orsaken inte berättigade dröjsmålet.

I avgörandet 2022/4/11 hade sektorn för fostran och undervisning inte svarat på klagandens upprepade förfrågningar om hur ansökningarna om barnens dagvård och förundervisning framskrider. Enligt myndigheterna hade ansökningarna behandlats inom den tid som den subjektiva rätten till dagvård kräver. BJO ansåg att god förvaltning förutsätter att förfrågningar och brev till myndigheterna besvaras på ett behörigt sätt. I detta fall är det nödvändigt att beakta typen av ärende och dess betydelse för klienten.

I avgörandet 1481/4/09 handlade det bl.a. om huruvida daghemmet borde självmant ha informerat vårdnadshavaren om den tolkningsbara sak som man samtidigt berättat till polisen som undersökte behandlingen av barnet. Det framkom ingen särskild orsak varför man inte kunde ha berättat om saken för vårdnadshavaren. Enligt lagen om barndagvård ska dagvården stöda barnens hem i deras uppgift att fostra barnen. BJO ansåg att målet skulle ha uppfyllts på ett bättre sätt, om dagvården på eget initiativ skulle ha berättat för vårdnadshavaren om de saker som barnet hade berättat.

GRUNDLÄGGANDE UTBILDNING

Sammanlagt 14 klagomål som hänförde sig till den grundläggande utbildningen avgjordes under året. Sex av dem var förenade med en åtgärd. BJO tog på eget initiativ upp frågan om rätten till grundläggande utbildning i enlighet med 16 § i grundlagen för barn som bor i grupphem eller stödbostäder och som anlänt till landet utan vårdnadshavare och ansökt om internationellt skydd. Den kommun inom vars område grupphemmet och stödbostäderna var belägna hade enligt ett beslut av nämnden ansett att den inte har en skyldighet enligt lagen om grundläggande utbildning att anordna undervisning eftersom det inte var fråga om barn som stadigvarande bor i kommunen. BJO ansåg att rättigheten till avgiftsfri grundläggande undervisning enligt grundlagen gällde också dessa barn. Det hörde till kommunernas ansvar att anordna grundläggande undervisning för barnen. Efter utlåtandet och utredningen som lämnats till BJO hade kommunen dock fattat beslut om att anordna undervisning. Sålun-

da gav ärendet inte BJO orsak till andra åtgärder än att påskynda undervisnings- och kulturministeriet att ändra lagstiftningen om grundläggande undervisning så att den motsvarar grundlagen (1420/2/10*). Även riksdagens grundlagsutskott som gav ett utlåtande om propositionen till lag om mottagande av personer som söker internationellt skydd ansåg det vara mycket viktigt att rätten till avgiftsfri grundläggande undervisning för barn som söker internationellt skydd tryggas så snabbt som möjligt i lagstiftningen (GrUU 59/2010). Målet nämns också i regeringsprogrammet.

Tre avgöranden handlade om rätten till grundläggande undervisning för omhändertagna barn som placerats i barnskyddets vård utom hemmet. Ett barn som bodde i en fosterfamilj hade förbjudits att delta i en klassutflykt på grund av barnets uppförande och man hade informerat om saken i samband med gårdstälko i skolan. Skolan hade redan tidigare samlat in en avgift och det förekom oklarheter i återbetalningen av den. Skolans rektor hade förfarit i strid med lagen om grundläggande utbildning vad gällde disciplin och innehåll i rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning. Det faktum att man informerade om saken i samband med talkoarbete utgjorde ett problem på grund av hemlighållande av elevvårdsärenden (3263/4/10*).

Avgörandet 4035/4/10* handlade om att flytta över ett barn som var placerat i barnskyddets vård utom hemmet till hemundervisning på grund av att det var omöjligt att anordna undervisningen på något annat sätt eftersom nödvändiga stödåtgärder saknades. Utredningen visade att problemen berodde på att kommunen som svarat för placeringen av barnet inte i tillräckligt god tid hade meddelat kommunen i vilken barnets vårdplats utom hemmet fanns om att barnet kommer och därför var det inte möjligt att förbereda de nödvändiga stödåtgärderna. Kommunen arrangerade de nödvändiga stödåtgärderna när den fick de uppgifter som den behövde. Kommunen som placerade barnet hade försummat att göra ett meddelande enligt 78 § i barnskyddslagen. Den skulle inte ha fått lämna fosterfamiljen att ensam sköta ärendet.

I avsnittet om undervisning och kultur beskrivs ett avgörande om anordnande av undervisning för barn som placerats i ett privat familjehem (2434/4/10

s. 310). I avsnittet beskrivs också andra avgöranden om barnens rätt till undervisning och behandlingen av barn i skolan (2983 och 4810/4/09 samt 2277*, 3327* och 4367/2/10 s. 309).

HÄLSOVÅRD, POLIS OCH ÅKLAGARE

Tio av avgörandena inom hälsovårdens laglighetsövervakning gällde barnets rättigheter och fyra av dem omfattade en åtgärd. Avgörandena 2823/4/09* (s. 244) och 1245/4/10 (s. 261) beskrivs i avsnittet om hälsovård. Ett klagomål som avgjordes handlade om att vaccinera barnet med det så kallade svininfluensavaccinet då vårdnadshavarna var av olika åsikt om vaccineringen. Enligt beslutet ska frågan avgöras i lagstiftningen (4640/4/09* s. 247).

Sammanlagt 12 av de avgjorda klagomål som hänförde sig till polisen och åklagarna gällde barnets rättigheter. Tre av dem ledde till en åtgärd.

Avgörandet 2309/4/10 handlade om ett fall där polis-inrättningen undersökte ett misstänkt sexualbrott där offret var ett barn i tonåldern. Inga undersökningsåtgärder hade vidtagits även om det redan hade gått över ett år sedan anmälan hade mottagits. Undersökningarna av sexualbrott och familjevåldsbrott riktade mot barn hade hopat sig av orsaker som inte berodde på undersökningsledaren. Polisstyrelsen gav ett utlåtande som bedömde att situationen inte var skälig. BJO betonade att snabb behandling är av stor vikt såväl för att förundersökningen ska leda till resultat som för brottsoffret och den misstänkta förövaren. En snabb behandling är särskilt viktig när det är frågan om att trygga barnets kroppsliga orördhet. Anhopningen av undersökningar berodde åtminstone till en del på att barnpsykiatriska undersökningar inom hälsovården hade dragit ut på tiden. Den berörda polisanstalten hade redan vidtagit temporära arrangemang i syfte att reda ut anhopningen av undersökningar och därför nöjde sig BJO med att tillkännage sin uppfattning i ärendet.

Två andra åtgärder handlade om polisens procedurfel på grund av ett brott som misstänktes ha utförts av ett barn. Polisen hade inte meddelat barnets vårdnadsha-

vare om att barnet hade varit i förhör och hade inte reserverat möjlighet för dem att delta i förhöret. Socialmyndighetens representant hade informerats om förhöret. Eftersom barnets lagliga representant eller en representant för socialmyndigheten inte var på plats under förhöret borde ett vittne ha varit närvarande under förhöret. Polisens förfarande i ärendet stred mot lagen (1314/4/10*). I ett annat avgörande (2411/4/10) hade vårdnadshavaren inte blivit informerad om att en minderårig 17-åring hade tagits i förvar eftersom polisen inte hade noterat att personen var minderårig. När vårdnadshavaren hade ringt och frågat om saken hade svaret varit missledande eftersom polisen inte var säker på uppringarens identitet. BJO ansåg att om polisen hade förfarit på ett omsorgsfullt sätt skulle de ha upptäckt att personen var minderårig. Det skulle inte ha krävts mycket för att kontrollera uppringarens identitet. Polisens förfarande var felaktigt.

DISPOSITIONSMEDLEN FÖR ETT BARN I VÅRD UTOM HEMMET FICK INTE FLYTTAS TILL BARNETS MEDEL FÖR EGET HUSHÅLL

En ung person som fått eftervård av barnskyddet klagade till JO om bemötandet i ett yrkesmässigt familjehem. Den unga personen misstänkte att tillräckliga dispositionsmedel inte hade utbetalats till honom medan vården utom hemmet pågick. Vidare bad den unga personen BJO utreda om medel för hans eget hushåll hade använts för att betala skadestånd.

Enligt utredningen hade den unga personen under tiden för vård utom hemmet varje månad betalats dispositionsmedel så att han själv fått tillgång till 29 euro och 14,50 euro hade flyttats över till medel för hans eget hushåll. En överenskommelse om saken hade ingåtts med samkommunen som representerade placerarkommunen. BJO ansåg att beloppet månatliga dispositionsmedel var för litet eftersom medlen enligt 55 § i barnskyddslagen är avsedda för barnets förfogande så att barnet själv har rätt att bestämma över användningen av dem. Även om barnet själv kan besluta att spara sina dispositionsmedel för kommande behov ha-

de samkommunen inte rätt att besluta om att månatligen fördela dessa medel på det ovan anförda sättet. Förfarandet var lagstridigt.

Enligt 77 § i barnskyddslagen skall varje kalendermånad medel reserveras i syfte att hjälpa barnet eller den unga personen att klara sig på egen hand till ett belopp som motsvarar minst 40 procent av barnets eller den unga personens inkomster, ersättningar eller tillgodohavanden. Om barnet eller den unga personen inte har i lagrummet avsedda inkomster eller om inkomsterna är otillräckliga, ska placerarkommunens socialvårdsmyndighet stödja den unga personens boende eller utbildning eller självständighetsprocessen i övrigt genom att ge medel för eget hushåll. Dessa medel för eget hushåll ska i regel ges ett barn eller en ung person som håller på att bli självständig när eftervården avslutas.

Enligt utredningen hade samkommunen betalat barnet de outbetalda dispositionsmedlen i form av ovan avsedda medel för eget hushåll då omhändertagandet avslutades. BJO ansåg att förfarandet trots detta var lagstridigt. När placerarsamkommunen hade innehållit en del av barnets dispositionsmedel och fört dem över till medlen för eget hushåll hade samkommunen *de facto* minskat sitt eget ansvar för utbetalning av medlen för eget hushåll. BJO begärde en utredning av samkommunen om de dispositionsmedel som utbetalats till barnet. Det var dock inte möjligt att utifrån utredningen bedöma storleken på den ekonomiska förlust som förfarandet hade orsakat barnet. Av denna orsak rådde BJO den unga personen att begära en noggrannare redogörelse och vid behov ett motiverat beslut. Beslutet kan i sista hand föras till en domstol för undersökning. BJO konstaterade vidare att den unga personen som fortfarande är i eftervård har en egen socialarbetare som vid behov ska i tillräcklig utsträckning övervaka och styra förverkligandet av den unga personens bästa också i fråga om dessa medel.

Av utredningen framgick också att det familjehem som utgjort platsen för vård utom hemmet hade tagit ut av den unga personens medel för eget hushåll och använt dem till att ersätta en skada som han hade orsakat och att placerarsamkommunen hade gett sitt med-

givande till detta. Skadorna hade ersatts som "en fosteringsåtgärd". Frågan hade diskuterats med placerarsamkommunen och vårdnadshavaren.

BJO konstaterade att placerarkommunens socialvårdsmyndighet har rätt att besluta om tidpunkten för utbetalning av medel för eget hushåll (77 § i barnskyddslagen). Beslutet ska helst fattas i samråd med vårdnadshavaren som agerar som det minderåriga barnets interessebevakare. Av utredningen framgick dock inte på vilket sätt saken hade diskuterats med den unga personen själv och inte heller på vilket sätt erläggandet av skadeståndet ansågs stödja den unga personens självständighetsprocess.

BJO ansåg att den unga personen som lämnat in klagomålet hade rätt att begära en utredning också om detta ärende samt ett överklagbart beslut om de grunder på vilka den unga personens medel för eget hushåll hade använts för att ersätta den skada som han hade orsakat. Den unga personen hade i sitt klagomål inte bestridit orsakandet av skadan och inte heller ersättningsbeloppet.

Den unga personen framförde i sitt klagomål kritik också över att de krav som han framfört under vården utom hemmet om avslutande av omhändertagandet inte hade behandlats på behörigt sätt. BJO konstaterade att den redogörelse som hon erhållit inte innehöll en exakt beskrivning över på vilket sätt kraven på avslutande av omhändertagandet hade behandlats. Hon konstaterade dock att ett krav enligt 47 § i barnskyddslagen om avslutande av omhändertagande också kan göras av barnet själv när det är 12 år gammalt. Myndigheten ska också registrera ett muntligt framfört krav i barnets handlingar och behandla det på ett behörigt sätt. Vidare fäste hon uppmärksamhet vid att den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter ska hjälpa barnet med ärendet och vid behov bl.a. styra barnet till rättshjälpen (22 § i barnskyddslagen).

BJO Sakslins beslut 19.12.2011,
dnr 1323/4/10, föredragande Tapio Rätty

INOM ADOPTIONSRÅDGIVNING SKA LAGEN OM KLIENTENS RÄTTIGHETER OCH STÄLLNING INOM SOCIALVÅRDEN TILLÄMPAS OCH VÅRDNADSHAVARNAS RÄTTIGHETER RESPEKTERAS

Klagandena hade fått adoptionsrådgivning som statens köptjänst av en privat adoptionsbyrå. I deras fall hade rådgivningen pågått i ungefär två år och fyra månader. Klagandena ansåg att de i början av adoptionsrådgivningen inte hade fått tillräckligt information om de olika faserna i förfarandet och dess tidtabell. Socialarbetaren som hade gett adoptionsrådgivningen och utfört hemutredningen hade vid den föregående sammankomsten inte varit villig att avtala om följande möte utan hade i stället uppmanat klienterna att ta kontakt t.ex. om två månader och då bestämt att följande möte ska vara till exempel om två månader. Enligt klagomålet hade socialarbetaren sagt att det var ändamålsenligt att använda mycket tid och att det kan fördröja processen om klienterna ställer många frågor om ärendet.

Socialarbetaren bestred avsiktligt dröjsmål eller hot om detta i sin redogörelse. Enligt socialarbetaren presenteras sökandena alla teman som behandlas under mötena, men ordningen i vilken de behandlas bestäms utifrån familjens individuella situation och framsteg. Socialarbetaren anser att det inte är ändamålsenligt att slå fast tidtabellen i början av processen utan att man i stället framskrider i enlighet med situationen. Vidare inverkar socialarbetarens övriga uppgifter på tidsbeställningen.

Utöver adoptionslagen tillämpas på adoptionsrådgivningen även lagen om klientens rättigheter och ställning inom socialvården (klientlagen inom socialvården). Syftet med denna lag som trädde i kraft 2001 var enligt social- och hälsovårdsministeriet att förbättra klientens ställning bland annat så att klientens önskemål och åsikt bättre ska beaktas i behandlingen av ärenden och beslut (Klientens ställning och rättigheter inom socialvården, SHM:s handböcker 2001:11). För att detta ska kunna förverkligas har klienten rätt till information. Enligt handboken är den som ordnar social-

vården skyldig att på eget initiativ utreda bl.a. olika alternativ i anslutning till servicesystemet och förutsättningarna för tjänsterna. I klientlagen inom socialvården stadgas separat om klientens rätt att få en utredning om åtgärdsalternativen (5 §) samt om utarbetande av en service- och vårdplan eller motsvarande plan tillsammans med klienten om det inte är fråga om tillfällig rådgivning och handledning eller om det inte i övrigt är uppenbart onödigt att utarbeta en plan (7 §).

BJO ansåg att adoptionsrådgivningen som pågått i över två år var något annat än tillfällig rådgivning eller handledning och att en serviceplan i enlighet med klientlagen inom socialvården borde ha utarbetats. Utarbetandet av en plan begränsar enligt BJO inte flexibelt utnyttjande av den anställdas yrkeskunskaper eftersom planen kan justeras vid behov.

Inget i den redogörelse som socialarbetaren gav tydde på att en serviceplan om adoptionsrådgivning hade utarbetats tillsammans med klienten eller att man i övrigt skulle ha försökt framskrida i ärendet planenligt genom att lyssna till klienten. Klagandena hade i själva verket upplevt att de inte hade informerats om sina rättigheter eller skyldigheter eller andra faktorer av betydelse i deras ärende. Sålunda stred förfarandet i ärendet mot förpliktelserna enligt klientlagen inom socialvården.

Klagandena framförde också kritik mot socialarbetaren som hade hand om adoptionsrådgivningen och hemutredningen för dennes sätt att höra familjens barn. Särskilt familjens tonårsson hade upplevt sitt hörande som ångestfyllt. Enligt socialarbetaren är det nödvändigt att personligen träffa familjens barn och barnen ska också ges en möjlighet att framföra sina tankar om den planerade adoptionen och ställa frågor om den.

Adoptionsbyråns utlåtande slog fast att åsikten hos föräldrar som vill adoptera ett barn alltid ska utredas under rådgivningen. Äldre barn erbjuds i allmänhet en möjlighet till en diskussion på tutanhand med socialarbetaren medan man diskuterar med de yngre barnen i föräldrarnas närvaro. Enligt utlåtandet är syftet med förfarandet att hjälpa barnet att förbereda sig för en eventuell förändring i familjen. I utlåtandet konstaterades vidare att nämnden för internationella adoptionsärenden i Finland betonar "vikten av att utreda åsikten hos familjens övriga barn direkt av själva barnen". Adoptionslagen omfattar inga bestämmelser som gäller utredandet av åsikten hos familjens övriga barn.

BJO ansåg att det är i och för sig positivt att föräldrarna i familjer som planerar att adoptera ett barn besöka och fästa uppmärksamhet vid att bereda barnen på ankomsten av en ny familjemedlem. Hon ansåg att ett dylikt föräldramöte i princip överens med barnets rättigheter. Hon betonade dock att enligt lagen om vårdnad av barn och umgängesrätt har vårdnadshavaren självständig rätt att besluta huruvida barnets åsikt om ärendet ska utredas och vilket är det bästa sättet att utreda saken med beaktande av deras eget barns bästa intresse. Enligt lagen ska vårdnadshavaren samtala med barnet och ta hänsyn till barnets åsikt (4 § 2 mom. i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt).

BJO konstaterade vidare att mot personer som ansöker om adoption riktas nuförtiden *de facto* betydande krav oberoende av vilka krav lagstiftningen ställer på dem. Det är möjligt att föräldrarna upplever situationen som betryckande och denna känsla kan även förmedlas till familjens barn. BJO fäste adoptionsbyråns uppmärksamhet vid att den anställda måste handla på ett finkänsligt och sakkunnigt sätt under eventuella diskussioner med föräldrar som ansöker om adoption och att vårdnadshavarnas och föräldrarnas rätt att besluta om sina barns ärenden ska respekteras.

BJO Sakslins beslut 12.5.2011,
dnr 696/4/09*, föredragande Kirsti Kurki-Suonio

5.11.4 INSPEKTIONER, UTLÅTANDEN OCH ÖVRIGA ÄRENDEN

Under året gjordes flera inspektioner som hänförde sig till barnens rättigheter än under året innan. Inspektionerna gjordes till Vanda stads socialjour och mottagningshemmet i Viertola, Vuorela skolhem i Vichtis och Villmanstrands stads barnhem i Leiri och Ungdomsgruppshem. På grund av inspektioner som gjordes i

Tavastehus stads familjecentral, mottagningsenheten på Taimistontie och placeringsenheten samt ungdomshemmet Pollentien Nuorisokoti inledde BJO på eget initiativ en undersökning om användningen av begränsande åtgärder inom barnskyddet i Tavastehus stads social- och hälsovårdsväsende.

BJO Sakslin gav sammanlagt fem utlåtanden i ärenden om barnets rättigheter 2011:

- utlåtande till FN:s Kommitté för barnets rättigheter vid kommitténs 57 session med anledning av Finlands fjärde periodiska rapport (Finland/ CRC/C/ FIN/4)
- utlåtande till riksdagens lagutskott om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om godkännande av Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp och till lagar som har samband med den (RP 282/2010 rd)

- utlåtande till JM om arbetsgruppens betänkande om förnyande av adoptionslagen
- utlåtande till JM om en utvärderingspromemoria om behovet att förnya lagen om faderskap
- utlåtande till UM om arbetsgruppens betänkande gällande verkställande av det fakultativa protokollet till Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter vilket gäller försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi

BJO Sakslin utfärdade också ett beslut med anknytning till barnets rättigheter i ett ärende som gällde erhållande av information (3883/1/11). Beslutet överklagades inte till högsta förvaltningsdomstolen.

5.12 INTRESSEBEVAKNING

I intressebevakningsärenden är det fråga om allmänna intressebevakares, som förmyndarmyndigheter verkssamma magistraters samt allmänna domstolars och förvaltningsdomstolars förfarande när de sköter sina uppgifter i anslutning till förmyndarverksamheten och intressebevakningen.

Ärenden som gäller intressebevakning hörde under året till JO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Mikko Sarja*. Om inte något annat nämns avgjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 5.12.4 av JO och föredrogs av huvudföredraganden.

5.12.1 ALLMÄNT

På intressebevakning tillämpas utöver lagen och förordningen om förmyndarverksamhet flera författningar, såsom lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten och lagen om intressebevakningsfullmakt. Också lagstiftningen om barn, patientlagstiftningen och författningarna om företrädande av personer i olika typer av myndighetsförhållanden har en central betydelse när det gäller intressebevakning.

En intressebevakare förvaltar huvudmannens egendom och ekonomiska angelägenheter samt företräder huvudmannen vid rättshandlingar som gäller dessa 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 dennes bästa. Den centrala principen i lagstiftningen om intressebevakning är respekten för huvudmannens grundläggande och mänskliga rättigheter, även om rätten att förfoga över huvudmannens egendom delvis överförs på någon annan. Vid intressebevakningen betonas å andra sidan också huvudmannens behov av skydd då denne inte själv kan bevaka sina intressen.

Intressebevakningen berör ett stort antal personer. Över 60 000 personer har intressebevakare. Intressebevakaren kan antingen vara en allmän intressebeva-

kare vid en rättshjälpsbyrå eller en privatperson, exempelvis en anhörig till huvudmannen. Privata intressebevakare omfattas inte av JO:s tillsyn. De allmänna intressebevakarna sköter ungefär hälften av all intressebevakning. När det gäller vuxna personer sköter de allmänna intressebevakarna två tredjedelar av alla uppdrag. Rättshjälpsbyråerna sköter i regel intressebevakningen själva. Med stöd av avtal mellan rättshjälpsbyråer och serviceproducenter sköts ungefär 3 000 huvudmäns ärenden. Serviceproducenten kan vara exempelvis en kommun, en organisation eller en jurist- eller advokatbyrå. Mängden köpta intressebevakningstjänster förefaller att öka.

Intressebevakning är en relativt liten ärendegrupp vid JO:s kansli. Eftersom de här ärendena har många kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheter som de dock viktiga. Det är fråga om sådana människors grundläggande rättigheter som inte själva förstår sköta dem. Det kan röra sig om personer med minnesstörningar eller personer som är oförmögna att fatta beslut eller lider av mentala problem eller missbruksproblem. Genom att sköta sin huvudmans ärenden och rättigheter främjar intressebevakaren samtidigt huvudmannens jämlikhet i förhållande till dem som själva kan sköta sina angelägenheter.

5.12.2 ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Det har gjorts vissa ändringar i lagen om förmyndarverksamhet och lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten. Ändringarna gäller bl.a. intressebevakarens skyldighet att lämna årsredovisning och magistratens granskning, intressebevakarens arvode, rättshandlingar som kräver magistratens tillstånd, utredning av fortsatt behov av intressebevakning och bestämmelserna om jäv för allmänna intressebevakare. Vidare trädde de bestämmelser i lagen om förmyndarverksamhet i kraft som hör till den internationella privaträttens område. Justitieministeriet (JM) har utfärdat en förordning som trädde i kraft 1.1.2012 och som bl.a. gäller intressebevakningsområden. Samtidigt reducerades antalet magistrater från 24 till 11 på grund av sammanslagningar. Beredningen av en förordning av intressebevakarnas arvoden är fortfarande aktuell vid JM.

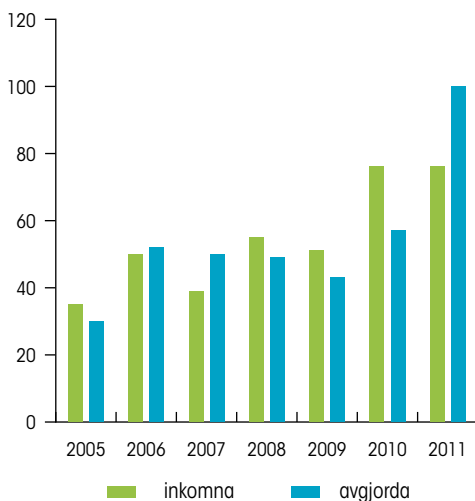
5.12.3 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret anhängiggjordes ungefär lika många intressebevakningsärenden som året innan, dvs. 76 (77) men fler än någonsin avgjordes (102). Femton ärenden ledde till åtgärder. Den procentuella andelen ärenden som leder till åtgärder har varit relativt låg jämfört med genomsnittsprocenten i andra ärendekategorier. Detta kan i stor utsträckning förklaras med att huvudmännen och deras anhöriga inte nödvändigtvis är helt på det klara med innebörden av den förmyndarrättsliga lagstiftningen och framför allt bestämmelserna om intressebevakarens representationsrätt. Det anförs därför ofta klagomål som dock inte alltid innehåller någon grund för åtgärder.

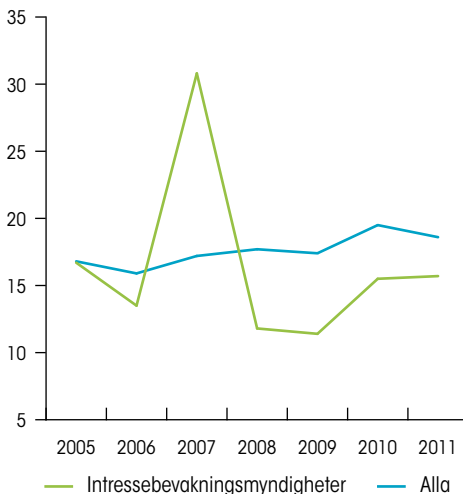
De flesta klagomålen riktas mot intressebevakare medan ungefär en tredjedel av klagomålen gäller magistraterna. Många klagomål gäller såväl intressebevakare som magistrater men dessutom påtalas i klagomålen ofta många andra felaktiga förfaranden. Också i avgöranden som hänför sig till andra förvaltningsområden kan intressebevakningsfrågor beröras. Så var fallet under 2011 bl.a. i vissa avgöranden som gällde polisen samt hälso- och sjukvården.

Såväl huvudmännen själva som deras anhöriga lämnar in klagomål. I huvudmännens egna klagomål handlar det ofta om medel som huvudmännen får disponera över, huruvida det finns behov av intressebevakning eller inte, intressebevakarens sätt att hålla kontakt med huvudmannen och i allmänhet sköta dennes ärenden. I klagomål från anhöriga är det ofta fråga om rätten till information, försäljning av huvudmannens egendom och hanteringen av löseegendom, skötseln av huvudmannens praktiska angelägenheter och behandlingen av tillståndsärenden samt om god förvaltningssed (bl.a. rådgivning, hörande, behandlingstider och tjänstemäns uppträdande). Också 2011 avgjordes sådana ärenden.

JO gjorde under året två framställningar och meddelade sin uppfattning i nio avgöranden. Tre ärenden ledde till andra åtgärder medan ett ärende överfördes till JM för behandling som skadeståndsärende och i ett ärende avhjälpes brister under behandlingens gång.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2005–2011



Åtgärdsprocent under åren 2005–2011

JO bekantade sig med JM:s justitieförvaltningsavdelnings verksamhet. Under besöket behandlades också teman i anslutning till allmän intressebevakning. Det var bl.a. fråga om vilka konsekvenser magistratssammanslagningarna skulle få för intressebevakningsverksamheten, erfarenheter av förstatligandet av den allmänna intressebevakningen, köpta intressebevakningstjänster och säkerställande av huvudmannens rättssäkerhet i samband därmed samt behandlingen av skadeståndsärenden i anslutning till allmän intressebevakning (4660/3/11).

Huvudföredraganden för denna ärendegrupp höll ett föredrag under en utbildningsdag för magistraternas intressebevakningspersonal. Föredraget behandlade JO:s beslutspraxis i intressebevakningsärenden. Huvudföredraganden hördes också av JM:s arbetsgrupp för utveckling av den allmänna intressebevakningen. Temat var god intressebevakningspraxis och dess kodifiering. Efter att intressebevakningen förstatligades har man inom JM gått in för att utveckla begreppet god intressebevakningspraxis. JO har för sin del under de senaste åren fattat vissa avgöranden där man försökt konkretisera detta i och för sig oreglerade begrepp som ännu inte blivit vedertaget.

5.12.4 AVGÖRANDEN

EN INTRESSEBEVAKARE FÖRSUMMADE ATT SAMARBETA MED SIN HUVUDMAN

JO undersökte på eget initiativ en intressebevakares förfarande då denne sålde huvudmannens hem utan att höra huvudmannen. Det var fråga om huruvida intressebevakaren hade samarbetat med huvudmannen på det sätt som lagen kräver, med beaktande också av att bestämmelserna gör det möjligt för intressebevakaren att från fall till fall bedöma när huvudmannen kan anses förstå sakens betydelse på ett sådant sätt att det är relevant att höra denne.

Den allmänna intressebevakarens uppfattning om huvudmannens uppfattningsförmåga baserade sig inte på ett personligt möte med huvudmannen utan närmast på ett läkarutlåtande som hade inhämtats ungefär ett år tidigare i samband med att intressebevaka-

ren förordnades. JO kritiserade en sådan snäv uppfattning att om en person inte enligt ett läkarutlåtande är kapabel att förstå betydelsen av att en intressebevakare förordnas så kan personen inte heller förstå andra angelägenheter som intressebevakaren ska ha hand om under den tid intressebevakningen pågår. JO framhöll att man inte ska underskatta betydelsen av personliga kontakter under intressebevakningen. Det är viktigt att intressebevakaren utifrån personliga möten och diskussioner gör iakttagelser och drar slutsatser om vilken typ av frågor huvudmannen kan förstå.

Med hänsyn till den personliga integriteten, självbestämmanderätten och egendomsskyddet är försäljning av huvudmannens hem en stor sak. Det egna hemmet är förknippat med mycket personlig historia och affektionsvärde och för många vidkommande är bostaden dessutom den viktigaste delen av totalförmögenheten. Huvudmannens självbestämmanderätt och möjligheter att påverka är av särskild betydelse när beslut fattas i sådana ärenden. JO ansåg att tröskeln för att höra huvudmannen när hemmet ska säljas och lösegendomen förvaltas måste hållas mycket låg, trots att intressebevakaren kan ha medicinsk dokumentation som eventuellt delvis ifrågasätter huvudmannens uppfattningsförmåga.

Huvudregeln måste därför vara att intressebevakaren åtminstone försöker diskutera en försäljning av hemmet och förvaltningen av lösöret med huvudmannen. Eftersom den allmänna intressebevakaren inte hade gjort så i det aktuella fallet hade han underlåtit att handla i samråd med huvudmannen. JO ansåg vidare att det inte var förenligt med god intressebevakningspraxis att intressebevakaren inte hade träffat huvudmannen en enda gång under den ungefär ett år långa period som han skött huvudmannens angelägenheter.

JO kritiserade också magistraten för att den hade avgjort frågan om tillstånd att sälja bostaden utan att höra huvudmannen eller bereda denne tillfälle att bli hörd. Eftersom det var fråga om en rättshandling med stor relevans hade magistraten enligt JO grundad anledning att be den allmänna intressebevakaren närmare förklara på vad han baserade sin uppfattning att huvudmannen inte kunde höras. Magistraten kunde också på något annat lämpligt sätt ha utrett möjligheten att höra huvudmannen. Eftersom så inte skett hade magistraten utrett frågan bristfälligt. JO medde-

lade den allmänna intressebevakaren och magistraten sin uppfattning samt sände sitt beslut för kännedom till JM och enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland (973/2/10*; även 3503/4/09* gällde bristande samverkan).

EN INTRESSEBEVAKARE FÖRSUMMADE ATT UTREDA EN DÖD HUVUDMANS ANHÖRIGA

Klaganden kritiserade en allmän intressebevakare för att denne inte efter huvudmannens död i tillräcklig omfattning utrett vilka den avlidnes närmaste anhöriga var. Klaganden som var den enda dödsbodelägaren hade fått vetskap om sin halvbrors död först i samband med att han kallades till bouppteckningen. Då hade den allmänna intressebevakaren redan tagit hand om begravningsarrangemangen och gett den avlidnes kusin i uppdrag att tömma bostaden. Dessutom hade intressebevakaren gett den allmänna rätts hjälpsbyrån i uppdrag att sköta bouppteckningen.

Intressebevakarens skyldigheter efter huvudmannens död har tidigare behandlats i JO:s beslut 3557/4/06* och 4380/4/08 (se även JO:s berättelse 2008, s. 205). Lagstiftningen ger inget klart besked om intressebevakarens skyldigheter att i oklara fall efter huvudmannens död ta reda på vilka de anhöriga är. Men intressebevakaren kan inte heller förhålla sig helt passiv i detta avseende.

JO ansåg att den allmänna intressebevakarens utredning av den döda huvudmannens anhöriga var bristfällig och som en följd av detta hade intressebevakaren förfarit felaktigt vid överlåtelsen av den avlidnes hemlösöre. Klaganden var i egenskap av den avlidnes halvbror enda arvinge. Den allmänna intressebevakarens åtgärder hade lett till att den löseegendom som klaganden i enlighet med ärvdabalken hade rätt till hade överlåtits till en person som inte hade rätt till egendomen. Det var fråga om en kränkning av egendomsskyddet. JO föreslog att intressebevakaren tar reda på vilken lös egendom som funnits i huvudmannens bostad, vad som hänt med egendomen efter att bostaden tömts och om det var möjligt att återfå egen-

domen och överlämna den till klaganden. Om så inte var fallet borde intressebevakaren överväga något sätt att kompensera klaganden för rättskränkningen. Från klagandens synpunkt skulle det vara oskäligt att nödgas föra ärendet till domstol för prövning.

I fråga om begravningsarrangemangen konstaterade JO att en sådan anhörig till den avlidne hade existerat som i enlighet med begravningslagen i första hand skulle ha skött begravningsarrangemangen och som kunde ha haft information som var relevant med tanke på dem. Också i det avseendet var det fråga om en konsekvens av den bristfälliga utredningen av anhöriga. Slutresultatet av händelserna var i många avseenden negativt från klagandens synpunkt. JO föreslog därför också i detta avseende att den allmänna intressebevakaren överväger lämpliga sätt att gottgöra klaganden (3036/4/09*).

Den allmänna intressebevakaren meddelade att han och klaganden hade kommit överens i saken. Klaganden hade fått den egendom som återstod i dödsboet och hade inte andra anspråk. Den allmänna intressebevakaren hade också bett om ursäkt för sitt handlande. Saken föranledde inga fortsatta åtgärder från JO:s sida. Däremot uttryckte JO sin belåtenhet med att en förlikning utan dröjsmål hade fåtts till stånd tack vare intressebevakarens åtgärder.

HUVUDMANNENS INTRESSE TILLGODOSÅGS INTE

JO klandrade en intressebevakare för att denne inte efter att förändringar skett i huvudmannens ekonomiska situation hade vidtagit aktiva åtgärder för att balansera huvudmannens ekonomi utan i stället inväntat avgörandet av ett besvärssärende i förvaltningsrätten som var av betydelse för huvudmannen. Intressebevakaren borde ha beaktat även den möjligheten att besvaren skulle förkastas, vilket senare även skedde. Med hänsyn till att det var intressebevakarens uppgift att sköta huvudmannens ekonomiska angelägenheter kunde underlåtelsen att medvetet låta bli att betala avgifter och därmed skuldsätta huvudmannen inte som helhet betraktad anses vara förenlig med huvudmannens intressen (2820/4/10*).

I två fall underströk JO att intressebevakarens skyldighet att se till att huvudmannens intressen tillgodoses även innebär att huvudmannen på utsatt tid får de lagliga förmåner och rättigheter som huvudmannen är berättigad till. Huvudmannens boende och utkomst får inte äventyras. I de aktuella fallen var det fråga om att intressebevakaren hade försummat att ansöka om rehabiliteringsstöd och utkomststöd för huvudmannen. I vartdera fallet fäste JO intressebevakarens uppmärksamhet vid vikten av omsorgsfullhet när det gäller att ansöka om förmåner som huvudmannen har rätt till (3024* och 3415/4/10). I det förstnämnda fallet uppmärksammade JO dessutom intressebevakaren att meddela hur den uppkomna skadan – till den del saken fortfarande var aktuell – skulle kunna gottgöras huvudmannen.

Den allmänna intressebevakaren meddelade att JM på intressebevakarens ansökan hade ersatt huvudmannen för den uppkomna skadan.

INTRESSEBEVAKARENS SKYLDIGHET ATT GÖRA FLYTTNINGSANMÄLAN FÖR HUVUDMANNEN

I ett klagomål framgick det att ingen hade gjort flyttningsanmälan för huvudmannen. JO prövade vilken skyldighet en intressebevakare som förordnats att sköta ekonomiska angelägenheter kunde anses ha när det gällde att också göra flyttningsanmälan för huvudmannen. Frågan lämnade i många avseenden rum för tolkning. För det första är det inte helt klart om en flyttningsanmälan gäller huvudmannens ekonomi eller person. Om det kan anses vara fråga om ekonomin finns det inget som hindrar att en intressebevakare som förordnats att sköta ekonomiska angelägenheter också sköter flyttningsanmälan. Men om flyttningsanmälan ska anses beröra huvudmannens person är situationen en annan. Också i så fall är det fortfarande oklart om flyttningsanmälan i vissa situationer trots allt kan anses ha en sådan fast koppling till skötseln av ekonomiska angelägenheter att också en intressebevakare som förordnats enbart för att sköta ekonomiska ärenden är behörig att göra anmälan. Innebörden av den allmänna omsorgsplikt som åligger alla intressebevakare lämnar likaså rum för tolkning.

På grund av tolkningsbarheten ledde klagomålet inte till åtgärder gentemot den enskilde intressebevakaren. Däremot underrättande JO JM om sina synpunkter och bad ministeriet meddela om det eventuellt skulle vidta åtgärder i saken (687/4/10*).

JM meddelade att frågan om att göra flyttningsanmälan för huvudmannen hade behandlats i arbetsgruppen för utveckling av den allmänna intressebevakningen. Arbetsgruppen kommer fortsatt att diskutera denna och liknande tolkningsbara frågor som gäller intressebevakarens behörighet, antingen så att arbetsgruppen ger en rekommendation eller så att problemställningarna inkluderas i rekommendationen om god intressebevakningspraxis.

ÖVRIGA AVGÖRANDEN

I fyra avgöranden tog JO ställning till magistraternas förfarande när de behandlade skrivelser om intressebevakares verksamhet. Skrivelserna borde ha behandlats som klagomål enligt förvaltningslagen trots att intressebevakarnas lämplighet redan hade bedömts i domstol. Klandervärdeheten minskade om en tjänsteman hade besvarat klaganden skriftligt och i fråga om sakinnehållet avgjort ärendet på ett sätt som kunde jämföras med ett klagomålsavgörande, eftersom ingens rättssäkerhet i så fall hade äventyrats. I de flesta fallen nöjde sig JO med att uppmärksamma magistraterna på det korrekta förfarandet (583 och 3503/4/09* samt 666/4/10).

I ett fall hade magistraten låtit bli att pröva ett klagomål om en anhörig intressebevakare på den grunden att förvaltningsklagomål endast kan riktas mot tjänstemän. Förfarandet föranledde kritik. Eftersom magistraten är skyldig att övervaka alla intressebevakares verksamhet gav beslutet en felaktig bild av magistratens behörighet i detta avseende. Detta var inte förenligt med god förvaltningsd (1499/4/10*).

Ett fall där en magistrat hade blivit uppmärksammas på allvariga argument för att en intressebevakare var olämplig för sitt uppdrag handlade om magistratens prövningsrätt när det gällde att byta ut en intressebevakare. Magistraten hade inte utrett ärendet och inte heller fört det till tingsrätten för prövning. Enligt JO ha-

de det varit motiverat att magistraten berett intressebevakaren tillfälle att bli hörd med anledning av påståendena och för att utreda saken. Bedömningen av intressebevakarens agerande lämnade emellertid rum för prövning. Det var också tolkningsbart om agerandet av intressebevakaren, som förordnats sköta ekonomiska angelägenheter och som i ett enstaka men visserligen allvarligt fall hade brutit mot den allmänna omsorgsplikten, räckte för att visa att intressebevakaren var olämplig för uppdraget, om huvudmannens ekonomiska angelägenheter i övrigt hade sköts klanderfritt och huvudmannen inte själv ville att intressebevakaren skulle bytas ut.

JO fäste i sin prövning även avseende vid det faktum att magistraten hade motiverat sitt avgörande med mångsidiga argument genom att beakta alternativa sätt att närma sig problematiken. JO nöjde sig med att delge magistraten sin uppfattning (4309/4/09*).

I ett fall som gällde förordnade av intressebevakare ansåg JO att magistraten saknade behörighet eftersom ärendet hade blivit anhängigt vid magistraten på grund av en intressebevakningsanmälan. Enligt lagen kan magistraten förordna intressebevakare endast med stöd av en persons egen ansökan, vilket det enligt JO inte var fråga om i det aktuella fallet (3637/4/09*). Se även tidigare avgörandena 2848/4/04*, 674/4/05* och 1104/4/07 (även JO:s berättelse 2006, s. 178–179).

I ett ärende som gällde returnering av granskade årsredovisningar blev det oklart om magistraten hade besvarat en begäran om handlingar som lämnats in av klaganden, som var intressebevakare. Begäran gällde också frågan om varför magistraten inte ansåg det vara motiverat eller hade kunnat tillmötesgå begäran trots att redovisningen eventuellt redan en gång hade returnerats till klaganden. Enligt JO fanns det inga hinder för att sända handlingarna på nytt om de fortfarande fanns hos magistraten i form av kopior. JO delgav magistraten sin iakttagelse och uppmanade magistraten att meddela vilka åtgärder den hade vidtagit (2247/4/10). Efter ett meddelande från magistraten föranledde saken inte fortsatta åtgärder.

I ett ärende som gällde frivillig försäljning av en utmätt fastighet ansåg JO att intressebevakaren borde ha sökt tillstånd hos magistraten eftersom det i lagen om förmyndarverksamhet inte finns bestämmelser om undantag i sådana situationer. JO beaktade emellertid att intressebevakaren hade agerat utifrån råd från magistraten och att magistraten uppenbarligen skulle ha beviljat tillstånd om en ansökan hade lämnats in. JO nöjde sig med att delge intressebevakaren sin uppfattning. Däremot klandrade JO magistraten för att den hade gett intressebevakaren ett felaktigt råd. JO meddelade också JM och enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid Regionförvaltningsverket i Östra Finland sin uppfattning (1499/4/10*).

JO uttalade sig också om i vilka fall en intressebevakare ska höra sin minderåriga huvudmans vårdnadshavare innan huvudmannens fastighet säljs. JO ansåg att lagen om förmyndarverksamhet i första hand ska tolkas så att man vid bedömning av behovet att höra en minderårig huvudmans vårdnadshavare uttryckligen kan beakta på vilket sätt hörandet i första hand främjar det minderåriga barnets, dvs. huvudmannens intressen. Vårdnadshavarens eventuella egna intressen är då inte avgörande. Eftersom bestämmelserna lämnar rum för tolkning och frågan också har en mer allmän betydelse sände JO sitt beslut till JM för kännedom och för eventuella åtgärder (1499/4/10*).

Frågan om en allmän intressebevakares sekretessplikt aktualiserades i ett fall där klaganden kritiserade en nära anhörigs intressebevakare för att denne inte, trots huvudmannens skriftliga fullmakt, gick med på att lämna uppgifter till dem om hur huvudmannens angelägenheter hade skötts. Intressebevakarens sekretessplikt, huvudmannens rätt till information och rätten att i detta sammanhang anlita ett ombud har behandlats utförligt i JO:s avgöranden 1903/4/09*, 4208* och 2586/4/08* (se även JO:s berättelse 2010, s. 298–299). Intressebevakaren hade i det aktuella fallet inte förfarit felaktigt då han, trots huvudmannens skriftliga fullmakt, hade vägrat lämna uppgifter om huvudmannen till dennes nära släktingar, eftersom intressebevakaren efter att ha hört huvudmannen hade kommit fram till att denne inte förstod fullmaktens betydelse (3418/4/09*, se även 3503/4/09*).

5.13 SOCIALFÖRSÄKRING

Socialförsäkringen utgör en del av utkomstskyddssystemet och omfattar det lagstadgade skyddet i samband med arbetslöshet, sjukdom och arbetsoförmåga, under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. En del av socialförsäkringsförmånerna grundar sig på arbete medan andra förmåner beviljas alla personer som bor i Finland. De ärenden som gäller socialförsäkring avgjordes under verksamhetsåret av BJO *Jussi Pajujoja*. Huvudföredragande var referendarierådet *Lea Haapkylä*.

5.13.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

I december 2010 trädde lagen om ändring av lagen om folkpensionsindex i kraft. Enligt lagen ska social- och hälsovårdsministeriet (SHM) vart fjärde år låta göra en helhetsbedömning av grundtrygghetens tillräcklighet. År 2011 var det Institutet för hälsa och välfärd som gjorde bedömningen. Enligt bedömningen är nivån på grundtryggheten låg i Finland jämfört med minimikonsumtionen eller den miniminivå som befolkningen anser lämplig. För hushåll som lever på grundtryggheten har inkomsterna efter boendeutgifterna sjunkit sedan år 1990, pensionstagare undantagna. Fattigdomsriskerna för de hushåll som lever på grundtryggheten är mycket höga och har kontinuerligt ökat.

I största delen av de hushåll som är beroende av grundtryggheten räcker inte inkomsterna till för att täcka en skälig minimikonsumtion. I och med garantipensionen är pensionstagarna den enda gruppen som har en tillräcklig nivå på grundtryggheten för att täcka en skälig minimikonsumtion. Vid bedömningen av grundtryggheten beaktades Folkpensionsanstaltens (FPA) centrala förmåner och utkomststödet.

I och med den lagändring som trädde i kraft vid ingången av år 2011 ersätter FPA rehabiliterande psykoterapi för alla 16–67-åriga personer som uppfyller de villkor som föreskrivs för detta. Då den psykoterapi som FPA ersätter i form av prövningsbaserad rehabilitering blir lagstadgad kommer man inte längre att kunna åbe-

ropa resursbrist som ett hinder för att nya klienter ska få tillgång till psykoterapi. Efter lagändringen är det även möjligt att söka ändring i beslut genom vilka en ersättningsansökan avslås.

Den 1 mars 2011 trädde lagen om garantipensioner i kraft. Den nya pensionen innebar att minimipensionen till en början höjdes till knappt 700 euro och från början av 2012 till över 700 euro. Garantipensionen ersätter inte folkpensionen utan den är en ny pension. Från garantipensionens fulla belopp dras av alla andra pensioner som pensionstagaren får i Finland eller från utlandet samt motsvarande fortlöpande ersättningar. Också invandrare kan få garantipension efter att ha bott i Finland i minst tre år.

5.13.2 LAGLIGHETSKONTROLL

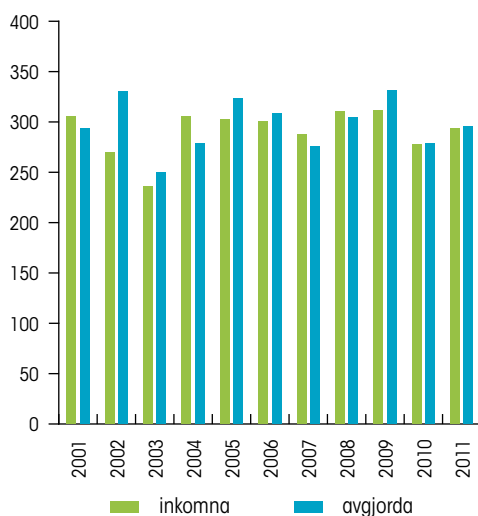
De klagomål som berörde social trygghet gällde i huvudsak invalidpensioner, sjukförsäkringsersättningar, bostadsbidrag, föräldraförmåner, underhållsstöd, ersättningar för läkemedelskostnader, olycksfallser-sättningar och rehabiliteringsförmåner. Dessutom anfördes ett antal klagomål som gällde studiestöd, de förmåner som avses i militärskadelagen, militär-understöd och brottsskador. Klagomål anfördes även över frågor som hänförde sig till den sociala tryggheten för personer som vistas utomlands och personer som flyttat till Finland.

I klagomålen riktades i likhet med åren innan ofta kritik mot att förmånsansökningar eller överklaganden hade avslagits. I en del klagomål uttrycktes missnöje över att pensionsanstaltens eller fullföljdsinstansens sakkunnigläkare hade ansett att klaganden inte var berättigad till någon förmån trots att den behandlande läkaren hade bedömt att klaganden var arbetsoförmögen. JO kan dock i allmänhet inte befatta sig med innehållet i ett enskilt förmånsbeslut. I första hand anvisar JO klaganden att söka ändring i beslutet. I sina svar blir JO dock ofta tvungen att konstatera att myndigheten eller domstolen har avgjort ärendet inom ramen för sin lagstadgade prövningsrätt.

I klagomålen kritiserades också myndigheternas förfarande, framför allt dröjsmål i förfarandet samt försummelser att iakttä serviceprincipen och uppfylla skyldigheten att tillhandahålla rådgivning och information. En del klagomål gällde beslutsmotiveringar.

År 2011 inleddes 294 klagomål som hänförde sig till socialförsäkringssektorn. Detta antal är en aning större än året innan (278), men motsvarar i det närmaste nivån under 2000-talet i övrigt. Under verksamhetsåret avgjordes 296 klagomål som hänförde sig till detta sakområde, vilket var mera än året innan (279).

Av de avgjorda ärendena ledde 41, dvs. 13,7 % till åtgärder. I ett fall gavs en anmärkning. I de övriga fallen delgavs respektive myndighet antingen i vägledande eller klandrande syfte JO:s uppfattning om en försummelse eller ett felaktigt förfarande som konstaterats, eller också konstaterades det att ärendet hade korrigerats. Andelen åtgärdsavgöranden har länge hållit sig på samma nivå. Antalet ligger något under den genomsnittliga åtgärdsprocenten för samtliga klagomål.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011

5.13.3 INSPEKTIONER

Under år 2011 fortsatte inspektionerna av de besvärsgörande organ som behandlar socialförsäkringsärenden. BJO Pajuoja inspekterade försäkringsdomstolen, Finansinspektionen samt Norra Finlands försäkringskrets, Uleåborgs försäkringsdistrikt och byrån i Uleåborg. Föredragandena inspekterade besvärsnämnden för studie-stöd samt bekantade sig med indrivningen av underhållsbidrag, som sköts av gruppen för utkomststöd vid FPA:s avdelning för pensioner och utkomstskydd. I samband med inspektionerna uppmärksammades i synnerhet behandlingen av överklaganden och kraven på god förvaltning.

FÖRSÄKRINGSDOMSTOLEN

Vid försäkringsdomstolen arbetar sammanlagt ca 100 personer varav 60 hör till rättskipningspersonalen, 20 arbetar med förberedelse och 20 sköter förvaltnings- och kontorsservicen. Vidare har domsto-



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

len nio läkarledamöter i bisyssla, 24 sakkunniga i frågor som gäller arbetsförhållanden och företagsverksamhet samt fyra sakkunniga i frågor som gäller militärskador.

Under de senaste åren har till domstolen årligen kommit in 7 000–7 500 överklaganden. Domstolen avgör varje år lika många ärenden som den får in. Under de senaste åren har resurserna minskats, vilket innebär att eventuella anhopningar av ärenden inte kan avvecklas. År 2011 var den genomsnittliga behandlingstiden 11,1 månader. Behandlingstiden var sålunda något längre än tidigare år, men klart kortare än ännu för fem år sedan.

Vid försäkringsdomstolen har utarbetats anvisningar om hur beslut ska motiveras. Anvisningarna innehåller detaljerade råd om hur motiveringar ska utformas både när det gäller medicinska och juridiska ärenden. I anvisningarna behandlas också särskilt situationer där försäkringsdomstolen kan godkänna motiveringarna till ett överklagat beslut och sådana situationer där motiveringarna i sin helhet måste skrivas om. Enligt BJO:s åsikt är det positivt att försäkringsdomstolen har anvisningar om hur motiveringar ska skrivas. BJO anser att uppställningen av besluten är tydlig. Besluten är indelade i processuellt avgörande, avgörande i sak och avgörande om rättegångskostnader. De beslut som BJO fått för påseende är vederbörligen motiverade och BJO ingenting att anmärka i fråga om språkbehandlingen i avgörandena.

Försäkringsdomstolens juristinformatör ger råd och anvisningar i ärenden som inte är anhängiga hos försäkringsdomstolen. Under verksamhetsåret sände försäkringsdomstolen ca 700 brev till kunder. Som materiell rådgivning får kunderna besked om innehållet i författningar och om rättspraxis. Kunderna anvisas att på försäkringsdomstolens webbsidor läsa anvisningar och referat av försäkringsdomstolens publicerade avgöranden.

BJO Pajuoja anser utgående från sina iakttagelser under inspektionen att försäkringsdomstolens verksamhet är sakenlig och uppfyller de krav som en god förvaltningsrättsskipning och förvaltning ställer.

FINANSINSPEKTIONEN

Finansinspektionen verkar i administrativt hänseende i anslutning till Finlands Bank men fattar självständiga beslut. Finansinspektionens verksamhet övervakas av riksdagens bankfullmäktige till vilket Finansinspektionen årligen ger en berättelse över sin verksamhet. Finansministeriet och SHM, polis- och åklagarmyndigheterna samt Försäkrings- och finansrådgivningen är centrala samarbetsparter. Finansinspektionen bedriver i stor utsträckning inom ramen för EU tillsynssamarbete med de nordiska och baltiska länderna. Ämbetsverkets strategi är att främja stabiliteten på och förtroendet för finansmarknaden samt att skydda kunder, investerare och försäkrare. Finansinspektionen strävar också efter att öka kundernas kunskaper om finansmarknadens grundläggande principer och om dess risker.

Finansinspektionen får årligen ca 300–400 brev från kunder. I breven som gäller bankernas verksamhet är det oftast fråga om tvister och ersättningsärenden, mera sällan om servicens kvalitet. Finansinspektionen varken föreslår eller rekommenderar ersättningar eller kompensationer utan strävar närmast efter att fastställa obestridliga fakta och klarlägga lagstiftningen. Vid ämbetsverket anser man att det inte över huvud taget ingår i tillsynen att ge rekommendationer om ersättningar och kompensationer. I de konflikter som framgår av kundbrevet försöker Finansinspektionen dock uppnå förlikning mellan parterna. Finansinspektionen har också behandlat ärenden som gällt relationerna mellan fackförbund och arbetslöshetskassor i medlemskapsärenden. Ämbetsverket har på senaste tid årligen bett polisen undersöka 4–5 ärenden.

FPA, NORRA FINLANDS FÖRSÄKRINGSKRETS, ULEÅBORGS FÖRSÄKRINGS-DISTRIKT OCH BYRÅN I ULEÅBORG

Till försäkringskretsen hör Norra Österbottens, Uleåborgs och Lapplands försäkringsdistrikt, vilkas 43 byråer och 14 samservicekontor betjänar ca 660 000 försäkrade. FPA kommer under de närmaste åren att i funktionellt och tekniskt hänseende förnya alla sina

förmånsdatasystem och stödsystem. Det s.k. Arkki-projektet kommer att pågå en längre tid och dess betydelse för kundbetjäningen och beslutsverksamheten kommer småningom fram i takt med att de nya datasystemen och elektroniska tjänsterna tas i bruk.

I november 2011 tog FPA i hela landet i bruk det nya systemet OIWA som sammanställer informationen om FPA-kundernas förmåner och kontakterna med dem. OIWA prioriterar också brådskande uppgifter. Med hjälp av systemet kan tjänstemännen kontrollera alla förmåner och eventuella överbetalda belopp till kunderna.

Indrivningen av enskilda försäkrades förmåner flyttas över till indrivningsenheten i Rovaniemi 3–4 månader efter att återkravsbeslutet har vunnit laga kraft, om den försäkrade inte har återbetalt det överbetalda beloppet. Till gäldenären sänds två betalningspåminnelser innan en tjänsteman manuellt överför ärendet till indrivning.

Kemijärvienheten som hör till FPA:s kontaktcenter sköter kundbetjäning endast per telefon. Till enheten överförs från hela landet samtal som gäller rehabiliterings-, sjuk-, barnfamiljs- och studieförmåner. Som mål har uppställts en kötid på högst två minuter och en svarsprocent på minst 70 %. Detta mål uppnås inte alltid under dagens rusningstimmar. Kontaktcentren förmedlar också kunders telefonmeddelanden och förfrågningar i brådskande ärenden.

I fråga om vissa typer av förmånsärenden är behandlingstiderna i Norra Österbottens försäkringsdistrikt klart längre än i Uleåborgs och Lapplands försäkringsdistrikt. Enligt BJO:s åsikt bör enhetliga behandlingstider för förmånsansökningar tryggas genom utjämning av arbetsmängderna och överföring av uppgifter inom försäkringskretsen. BJO anser att kunderna har rätt till ett jämlikt bemötande när det gäller ärenden som de vill få behandlade i brådskande ordning. Försäkringsdistrikten bör ha enhetliga riktlinjer för hur de beaktar begäranden om att ärenden ska behandlas i brådskande ordning.

I Norra Finland är avslagsprocenten hög när det gäller vissa förmåner. Detta beror på att byråerna uppmanar kunderna att alltid lämna en ansökan, trots att förutsättningarna för förmånen sannolikt inte uppfylls. Av

denna anledning avslås en större andel ansökningar än i det övriga landet t.ex. när det gäller allmänt bostadsbidrag.

Sakkunnigläkare anlitas i fråga om FPA-förmåner som förutsätter uppgifter om sökandens hälsotillstånd, arbets- och funktionsförmåga samt behov av vård och rehabilitering. Det ansågs vara ett missförhållande att kundens behandlande läkare inte får respons på sina utlåtanden, trots att respons skulle behövas. Om behandlande läkarens utlåtande är bristfälligt ber sakkunnigläkaren vid behov om ytterligare utredningar.

Till Uleåborgs försäkringsdistrikt hör byråerna i Uleåborg, Haukipudas och li. Tjänstemännen i kundbetjäningen får vid behov hjälp från de övriga byråerna i rådgivningsärenden. Ungefär en gång i månaden har byråerna svenskspråkiga kunder som får betjäning på svenska. De samiskspråkiga kunderna är ännu färre. Uleåborgsbyrån ger i samarbete med Uleåborgs stad rådgivning till invandrare på deras eget språk.

Det konstaterades att Norra Finlands försäkringskrets, Uleåborgs försäkringsdistrikts och Uleåborgsbyråns verksamhet var sakenlig och uppfyllde kraven på god förvaltning.

FPA:S AVDELNING FÖR PENSIONER OCH UTKOMSTSKYDD (INDRIVNINGEN AV UNDERHÅLLSBIDRAG)

Ärenden som gäller underhållsbidragsskulder överfördes till FPA i april 2009 och sköts av indrivningsenheterna. FPA sänder inga betalningspåminnelser till gäldenärerna i samband med indrivningen av underhållsbidragsskulder. När boförlärdern ansöker om underhållsstöd efter att den underhållsskyldiga försummat att betala underhållsbidrag, hör FPA den underhållsskyldige före beslutet om underhållsstöd. Efter att ha beviljat underhållsstöd ger FPA den underhållsskyldige beslutet om underhållsstöd med besvärshänvisning. Till beslutet bifogas ett brev om betalning av underhållsstöd och en giroblankett varav framgår underhållsbidragsskuldens diffilla upplupna belopp.

I det återkravsbeslut som meddelas den underhållsskyldige nämns att FPA driver in obetald underhållsbidragsskuld direkt i utskökningsväg och att eventuell skatteåterbäring och arbetslöshetsdagpenningens barnförhöjning kommer att användas för indrivningen. FPA beställer varje år av skatteförvaltningen listor över personer som får minst 75 euro i skatteåterbäring.

I FPA:s interna anvisningar finns inget omnämnande av anteckningar om betalningsstörningar. Under inspektionen ansågs det vara viktigt att man vid indrivningsenheterna och i FPA:s kundbetjäning förstår skillnaden mellan en anteckning om betalningsstörning och en anteckning om utskökning.

BESVÄRSNÄMNDEN FÖR STUDIESTÖD

Nämnden har en ordförande med uppdraget som huvudsyssla, en viceordförande med uppdraget som bisyssla samt fyra andra medlemmar med uppdraget som bisyssla. Nämnden är indelad i två sektioner. I den första sektionen behandlas huvudsakligen överklaganden som gäller högskolestuderandes studiestöd och i den andra sektionen överklaganden som gäller sådana studerandes studiestöd som studerar vid läroanstalter på andra stadiet. Överklaganden som har en principiell betydelse avgörs i plenum som består av båda sektionernas medlemmar.

Nämnden avgjorde år 2010 ca 3 650 ärenden. En omständighet som bidrog till det stora antalet ärenden var att behandlingen av ansökningar om undanröjande överfördes från försäkringsdomstolen till nämnden. Antalet återkravsförslag ökade med 12 % från föregående år. Till nämnden inkom år 2009 över 1 600 överklaganden som gällde återkrav. Den genomsnittliga behandlingstiden i besvärsnämnden för studiestöd var 7,5 månader år 2010, dvs. ungefär densamma som föregående år. Målet är att få ner behandlingstiden till 5,5 månader.

Det konstaterades att nämndens verksamhet var saklig, att dess beslut var väl motiverade och oklanderliga till sin språkliga utformning.

5.13.4 AVGÖRANDEN

LÅNGA BEHANDLINGSTIDER

Vid granskningen av behandlingstiderna ska man betrakta situationen från den förmånssökandes synpunkt och även bedöma ärendets sammanlagda behandlingstid. BJO Pajuoja konstaterade i flera avgöranden att FPA:s förmånsbeslut inte hade meddelats utan dröjsmål. Det var fråga om återkrav av sjukdagpenning, bostadsbidrag, ålderspension, underhållsstöd och vårdbidrag till pensionstagare. BJO Pajuoja beslöt på eget initiativ undersöka de skillnader mellan olika områden och försäkringsdistrikt som förekommer i behandlingstiderna för ansökningar om utkomststöd.

Försäkringsbolaget Tapiola dröjde med behandlingen av ett ersättningsärende enligt trafikförsäkringslagen

Klaganden sände i maj 2008 till Tapiola en begäran om att hans ersättningsärende skulle behandlas på nytt och tilläggsersättningar betalas ut. Bolaget avgjorde ärendet först i mars 2010 trots att klagandens ombud flera gånger hade påskyndat ärendet.

Tapiola medgav att behandlingen av ärenden hade tagit lång tid och hänvisade till att handläggaren hade bytts ut och den nya handläggaren var oerfaren samt till att det samtidigt pågick en omorganisering av arbetsprocesserna.

BJO ansåg att bolaget inte hade framfört giltiga skäl till den långa behandlingstiden när det gällde klagandens ärende. BJO gav Tapiola en anmärkning för dröjsmålet. Finansinspektionen hade redan i ett tidigare skede bett Tapiola inkomma med en utredning om hur bolaget ämnar utveckla sina arbetsmetoder, för undvikande av liknande dröjsmål.

BJO Pajuojas beslut 31.3.2011,
dnr 271/4/10*, föredragande Juha Niemelä

Lång behandlingstid för ersättning enligt lagen om olycksfallsförsäkring

Klaganden lämnade år 2002 in en olycksfallsanmälan till statskontoret. Försäkringsdomstolen förpliktade två gånger och högsta domstolen en gång statskontoret att till klaganden betala ersättning enligt lagstiftningen om olycksfallsförsäkring. År 2011 hade fortfarande inget beslut meddelats i ärendet.

Den sammanlagda behandlingstiden i ärendet kan enligt BJO:s åsikt inte anses vara tillfredsställande. Från klagandens synpunkt var situationen oklar också av den anledningen att de högre instanserna hade ålagt statskontoret att betala ersättningarna, men statskontoret hade inte betalat ut alla ersättningar. En förklarande omständighet var enligt BJO att försäkringsdomstolen och högsta domstolen enligt rådande praxis när det gäller olycksfall/yrkessjukdomar, i positiva ersättningsbeslut vanligen tar ställning endast till frågan om klaganden har rätt till ersättning, men inte ger yttrande om t.ex. hur mycket klagandens arbetsförmåga har minskat.

BJO har i samband med sin laglighetskontroll också tidigare understrukt att en högre instans positiva ersättningsbeslut alltid utan dröjsmål ska verkställas i första instans och att överklaganden av ersättningsbeslut ska behandlas i brådskande ordning i de högre instanserna. Dessutom ansåg BJO att de högre instanserna i sina positiva ersättningsbeslut med större exakthet måste ta ställning bl.a. till frågan om när ett olycksfall eller en yrkessjukdom konstaterats, hur länge ersättning ska betalas och vilken invaliditetsgraden är.

Vid SHM pågår en revidering av lagstiftningen om olycksfallsförsäkring och yrkessjukdomar. BJO har bett ministeriet bedöma situationen och ge ett yttrande om huruvida det i samband med revideringen av lagstiftningen är möjligt att få till stånd en förbättring av situationen.

BJO Pajuoja's beslut 21.9.2011,
dnr 410/4/10*, föredragande Lea Haapkylä

SHM meddelade att ministeriet i samband med totalrevideringen av lagen om olycksfallsförsäkring kommer att fästa avseende vid att de försäkrades rättssäkerhet förbättras och behandlingstiderna förkortas. Ministeriet förenade sig om BJO:s åsikt i det avseendet att besvärnämnden för olycksfallsärenden och försäkringsdomstolen när de ger positiva ersättningsbeslut om möjligt ska ålägga försäkringsanstalten att betala ut ersättning så detaljerat och exakt som möjligt. Om ärendet efter försäkringsanstaltens verkställighetsbeslut åter överklagas till besvärinstansen, måste överklagandet behandlas i brådskande ordning.

BRISTER I NOGGRANNHETEN OCH RÅDGIVNINGEN SAMT I BESLUTENS SPRÅKDRÄKT OCH MOTIVERINGAR

Med beaktande av socialförsäkringens speciella karaktär är det viktigt att ärendena behandlas utan dröjsmål och dessutom omsorgsfullt, att besluten vederbörligen motiveras och att de sökande ges tillräcklig handledning och rådgivning. I samband med flera klagomål konstaterades brister i kundservicen och behandlingen av ärenden samt i myndigheternas rådgivning och handledning.

FPA behandlade en ansökan vårdslöst

En tjänsteman vid FPA skrev av misstag till en sakkunnigläkare på en begäran om utlåtande att en person var arbetsför, trots att avsikten var att skriva att personen var arbetsoförmögen. FPA avlog ansökan men besvärnämnden för social trygghet beviljade sökanden dagpenning för perioden ifråga. BJO ansåg att tjänstemannen hade försummat att behandla ansökningsärendet sakenligt och omsorgsfullt. BJO uppmärksammade också den omständigheten att man inte i efterhand hade lyckats utreda händelseförloppet på bästa möjliga sätt. BJO uppmanade FPA att ta upp klagandens ersättningsyrkande till behandling.

Också besvärnämnden för social trygghet hade försummat att vederbörligen motivera sitt beslut. Nämnden uppgav att den erbjudit sig att rätta ett fel i sin beslutsmotivering, men klaganden ville inte detta. BJO uppmärksammade till denna del nämnden på förvaltningsprocesslagens bestämmelser om rättelse av fel och ansåg att en parts åsikt i princip inte har någon betydelse när det är fråga om att rätta fel i beslut.

BJO Pajuoja's beslut 18.5.2011,
dnr 4289/4/10, föredragande Juha Niemelä

FPA:s förvaltningsavdelning meddelade att den behandlat klagandens ersättningsyrkande och gett klaganden ett svar. FPA ansåg emellertid att klagandens förmånsärende hade behandlats i enlighet med gällande lagstiftning, men medgav att behandlingen inte i alla avseende hade skett i enlighet med principerna för god förvaltning. Klaganden hade inte utan dröjsmål fått ett tydligt svar på sina frågor och sålunda orsakats osäkerhet, harm och besvikelse. FPA ansåg sig dock inte i egenskap av myndighet vara skyldig att enligt lag betala ersättning till klaganden för psykiskt lidande, eftersom skadeståndslagens förutsättningar för ersättning av immateriell skada enligt FPA:s åsikt inte var uppfyllda.

FPA:s vårdslöshet och dröjsmål med återkrav av förmån

FPA meddelade klaganden att FPA hade en återkravsfordran på klagandens make som avlidit två månader tidigare. FPA hade hos klagandens make lyckats driva in 12 euro av den tio år gamla fordran på drygt 1 000 euro. BJO ansåg att FPA hade försummat att behandla ärendet utan obefogat dröjsmål. FPA borde ha reagerat snabbare på makens död och informerat dödsboet om sin fordran. På så sätt hade fordran kunnat beaktas i bouppteckningen. BJO meddelade för kännedom FPA:s indrivningsenhet sin uppfattning om felen som berodde på vårdslöshet och om dröjsmålet med behandlingen av ärenden.

BJO Pajuoja's beslut 31.3.2011,
dnr 4785/4/09, föredragande Juha Niemelä

FPA:s indrivningsenhet i Helsingfors meddelade att FPA beslutat avsluta indrivningsåtgärderna i ärendet. Som orsak uppgav indrivningsenheten den långa tid som förflutit efter återkravsbeslutet och att indrivningen varit resultatlös. FPA ansåg att det i en sådan situation hade varit oskäligt att vidta fortsatta indrivningsåtgärder.

Registrering av ett läkarutlåtande i FPA:s elektroniska dokumenthanteringssystem

FPA:s byrå i Uleåborg hade i det elektroniska dokumenthanteringssystemet registrerat klagandens läkarutlåtande i ett handikappbidragsärende bland redan avgjorda förmånsärenden samt bl.a. registrerat utlåtandet bland handlingarna i ett bostadsbidragsärende. BJO ansåg att utlåtandet inte borde ha registrerats bland handlingarna i redan avgjorda ärenden och uppmärksammade byrån på vikten av omsorgsfullhet vid registrering av utlåtanden. BJO förhöll sig kritiskt till förfarandet att automatiskt registrera läkarutlåtandet bland handlingarna i ett bostadsbidragsärende, med tanke på eventuella återkrav. BJO ansåg att FPA:s bostadsbidragskunders rättssäkerhet inte förutsätter detta. FPA måste i samband med återkrav höra kunden och ska i enlighet med förvaltningslagen se till att ärendena blir tillräckligt noggrant utredda.

BJO Pajuoja's beslut 7.11.2011,
dnr 2445/4/10, föredragande Juha Niemelä

FPA:s förvaltningsavdelning meddelade att FPA i november 2011 tog i bruk det nya OIWA-systemet för elektronisk dokumenthantering. Enligt anvisningarna ska dokument registreras endast i anslutning till de dokument som de ansluter sig till. Nya dokument kan inte längre registreras på redan avgjorda ärenden. Avdelningen meddelade att den i sin utbildning och i sina anvisningar kommer att beakta de bestämmelser i förvaltningslagen om utredning av ärenden som BJO nämner.

Ett barn som är berättigat till underhållsbidrag har partsställning vid indrivning genom utsökning

FPA:s indrivningsenhet vägrade underrätta barnets mor om indrivning genom utsökning, eftersom den som får underhållsstöd inte är part enligt FPA:s interna anvisningar. BJO ansåg att modern i egenskap av barnets lagliga företrädare, enligt offentlighetslagen i princip har rätt att av FPA få vetskap om innehållet i en handling som kunnat påverka indrivningen av hennes barns underhållsbidrag.

FPA borde efter att ha avslagit moderns begäran ha underrättat henne om orsaken till vägran och upplyst henne om att ärendet kan hänskjutas till myndigheten för avgörande. Dessutom borde FPA ha frågat modern om hon önskade att ärendet skulle överföras till myndigheten för avgörande samt upplyst henne om avgifterna för behandlingen. Vidare borde FPA i enlighet med offentlighetslagen ha gett ett beslut med besväransvisning.

BJO anser att ett barns rätt till underhållsbidrag inte övergår till FPA. Barnet är i enlighet med utsökningsbalken en annan person (borgenär) som har rätt att få betalning ur den utmäta egendomen. Sålunda ska barnet anses vara part i utsökningen. FPA ändrade sina interna anvisningar i överensstämmelse med BJO:s ställningstagande.

BJO Pajuoja's beslut 26.5.2011,
dnr 4420/4/09*, föredragande Eeva-Maria Tuominen

Studiestödscentralen försummade sina skyldigheter

En tjänsteman vid studiestödscentralen upplyste per e-post en person som studerade utomlands om att studiestöd i enlighet med ett beslut hade beviljats till utgången av augusti. Därefter gav tjänstemannen ett justerat beslut enligt vilket stöd beviljades endast till utgången av maj månad. I beslutsmotiveringen underlättades studeranden inte om att studiestöd inte hade beviljats för sommarmånaderna efter att den årliga studiestödstiden hade ändrats. Studeranden hade inte i enlighet med förvaltningslagen ombetts inkomma med tilläggsutredning om studierna under sommaren innan beslutet fattades och han hade inte heller hörts i ärendet. Av beslutsmotiveringen framgick inte vad studeranden kunde göra för att få studiestöd för sommarmånaderna 2009.

BJO ansåg att FPA:s studiestödscentral hade försummat sin lagstadgade omsorgs-, utrednings- och hörandeskyldighet i sina studiestödsbeslut till studeranden.

BJO Pajuoja's beslut 14.4.2011,
dnr 3120/4/09, föredragande Eeva-Maria Tuominen

5.14 ARBETSKRAFTEN OCH UTKOMSTSKYDDET FÖR ARBETSLÖSA

Till detta sakområde hör arbetsförvaltningen, utkomstskyddet för arbetslösa och arbetarskyddet, samt frågor som gäller civiltjänst. Utkomstskyddet för arbetslösa hänför sig till den grundläggande försörjning som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen. Vid beviljandet av utkomstskydd för arbetslösa är det således fråga om tillgodoseende av en lagstadgad grundläggande rättighet. Utkomstskyddet för arbetslösa utgör också en del av det socialförsäkringssystem som behandlas på s. 283.

Inom detta sakområde avgjordes ärendena under verksamhetsåret av BJO *Jussi Pajuja*. JO-sekreterare *Juha Niemelä* fungerade som huvudföredragande för dessa ärenden.

5.14.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Sysselsättningsläget utvecklades i en gynnsam riktning under år 2011. Antalet arbetslösa arbetssökande minskade en aning. Särskilt uppmärksammades emellertid den kontinuerliga ökningen av antalet långtidsarbetslösa. Arbets- och näringsministeriet (ANM) omformade lönestödet i en företagsvänligare riktning genom att förenkla stödvillkoren och utveckla utbetalningsprocesserna. Avsikten var att sänka företagets tröskel att anställa personer som länge varit arbetslösa. Under sommaren anvisade regeringen dessutom ett anslag uttryckligen för att minska långtids- och ungdomsarbetslösheten. I oktober avstannade ökningen av antalet långtidsarbetslösa.

Arbets- och näringsförvaltningen klarade av att tillhandahålla arbetskraftspolitiska åtgärder för fler personer än förut. Arbets- och näringsbyråerna (TE-byrå) utvecklade också sina serviceformer. Under verksamhetsåret gjordes ett försök med att tillhandahålla rådgivning för kunderna på internet i samarbete mellan TE-byråerna, Folkpensionsanstalten (FPA) och arbetslöshetskassorna. Under tre månader inkom över 2 800 meddelanden till webbplatsen och den hade nästan

28 500 besök. TE-byråerna satsade också i sin egen verksamhet på att utveckla uträttandet av ärenden via webben.

Den hyrda arbetskraftens ställning förbättrades, eftersom man i arbetsavtalslagen införde ändringar genom vilka man strävar efter att garantera samma arbetsvillkor för hyrda arbetstagare som för ordinarie anställda vid de företag som anlitar hyrd arbetskraft. Dessutom ska de företag som anlitar hyrd arbetskraft i fortsättningen informera de hyrda arbetstagarna om lediga arbetsplatser på samma sätt som sina egna anställda och erbjuda dem möjligheter att utnyttja samma servicearrangemang som erbjuds företagets egna anställda. Under verksamhetsåret färdigställdes också en arbetsgruppsrapport som gällde en utredning av arbetsförmågan bland arbetslösa och deras tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster. Arbetsgruppen konstaterade i sin rapport att TE-byråerna borde identifiera de arbetslösa vars arbetsförmåga behöver bedömas och hänvisa dem till en hälsogranskning. ANM gav byråerna anvisningen om ärendet i slutet av verksamhetsåret.

När det gäller utkomstskyddet för arbetslösa höjdes grundskyddet med ca 120 euro per månad vid ingången av år 2012. Samtidigt höjdes inkomstgränserna för det allmänna bostadsbidraget i motsvarande mån, så att ensamboende personer som får full grunddagpenning och fullt arbetsmarknadsstöd fortsättningsvis ska ha rätt till bostadsbidrag.

Inom arbetarskyddet uppmärksammades i synnerhet arbetshälsan under verksamhetsåret. Social- och hälsovårdsministeriet godkände en policy för arbetsmiljön och välbefinnande i arbetet fram till 2020. Målsättningen är att den sammanlagda yrkeskarriären ska förlängas med tre år. Enligt policyn ska all verksamhet styras av en gemensam uppfattning om vad som är gott arbete och en god arbetsplats. Ministeriet följer med hjälp av särskilda nyckeltal upp hur väl målsättningarna nås. En målsättning är att antalet arbetsolycksfall ska minska med 25 %.

Genom den ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa som trädde i kraft sommaren 2011 strävar man efter att försnabba behandlingen av ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa. Arbetslöshetskassorna och FPA berättigades avgöra förmånsären-

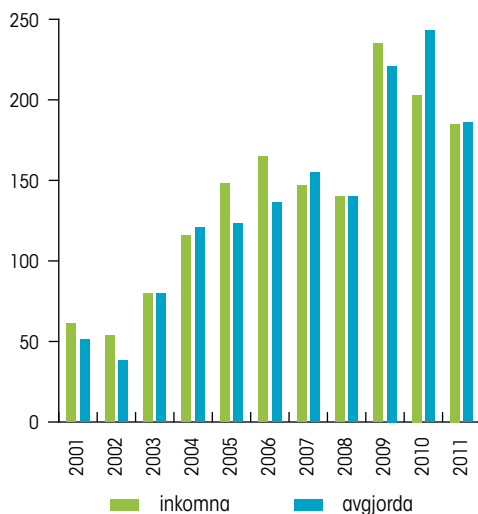
den på nytt utan undanröjande av det tidigare beslutet eller samtycke av förmånstagaren, om förmånstagaren efter att beslutet meddelats har beviljats en förmån eller ersättning som med stöd av lagen minskar eller hindrar utbetalningen av förmånen. En motsvarande ändring infördes också i de övriga lagar som gäller förmåner som hör till den sociala tryggheten. Syftet med denna ändring är att förenkla förfarandet i sådana ärenden där klientens rättsskydd inte äventyras.

5.14.2 ANTALET KLAGOMÅL OCH ANDELEN ÅTGÄRDSAVGÖRANDEN

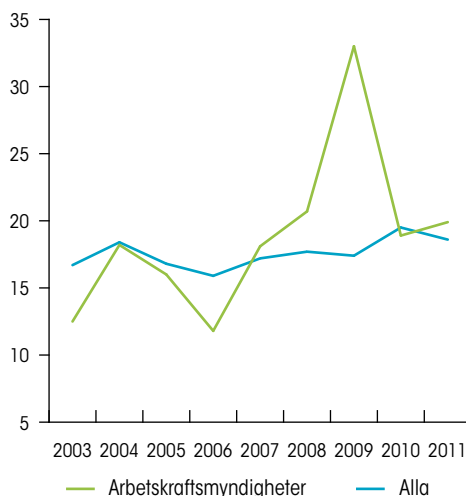
Under år 2011 inleddes 185 klagomål som berörde denna kategori av ärenden. Under verksamhetsåret avgjordes 186 klagomål. Dessa antal är mindre än under de två föregående åren, då det dåliga sysselsättningsläget medförde ett stort antal klagomål som framför allt gällde behandlingstidernas längd vid arbetslöshetskassorna.

Ungefär hälften av de avgjorda ärendena gällde missnöje med förfarandet vid TE-byråerna. FPA, arbetslöshetskassorna och arbetarskyddsmyndigheterna kritiserades i ett tiotal avgöranden var. I klagomålen riktades ofta kritik mot slutresultatet i myndigheternas och besvärsorganens avgöranden. JO kan dock inte befatta sig med beslut som en myndighet har fattat inom ramen för sin prövningsrätt eller ändra eller upphäva ett beslut. En del av klagomålen lämnades å sin sida utan prövning på grund av att ärendet fortfarande var under behandling hos en annan myndighet. Klagomål riktades också mot myndigheternas kundservice, såsom iakttagandet av rådgivnings- och serviceskyldigheten, samt mot tjänstemäns uppträdande.

BJO vidtog åtgärder i 37 av de avgjorda ärendena, vilket motsvarar 19,9 %. I tre avgöranden gav BJO en anmärkning, i 32 ärenden framförde BJO sin uppfattning och i två fall skedde en rättelse i ärendet. Andelen åtgärdsavgöranden motsvarar det genomsnittliga antalet åtgärdsavgöranden såväl i fråga om alla klagomål som inom det aktuella sakområdet.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

5.14.3 INSPEKTIONER

BJO fortsatte med den inspektionsverksamhet som berörde myndighetssamarbetet vid behandlingen av arbetsbrott och utvecklandet av detta samarbete. Detta ämne uppmärksammades i synnerhet vid de inspektioner som riktade sig mot åklagarmyndigheterna. I samband med dem ordnades gemensamma överläggningar med åklagarämbetet, polisinspektionen och Regionförvaltningsverkets ansvarsområde för arbetarskyddet. Arbetsbrotten behandlas i avsnittet gällande åklagarväsendet på s. 139.

REGIONFÖRVALTNINGS- VERKENS ANSVARSOMRÅDE FÖR ARBETARSKYDDET

De föredragande som ansvarade för detta sakområde utförde under verksamhetsåret två inspektioner som berörde arbetarskyddet. Vid inspektionen av ansvarsområdet för arbetarskyddet vid Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland behandlades verksamheten inom detta område och dess särdrag. För ansvarsområdets del betonades uppgiften att utöva tillsyn över att lagtillämpningen är korrekt. Till målsättningarna hör att arbetsplatserna i större utsträckning självmant ska se till att arbetsförhållandena är tillbörliga.

När det gällde ansvarsområdet för arbetarskyddet uppmärksammades också de utmaningar som hänför sig till arbetarskyddsfrågorna på Åland. I landskapet Åland finns endast en inspektör, trots att arbetsmängden motsvarar ca 1,5 årsverken. Det skulle t.ex. finnas behov av sådant kunnande som en utlänningsinspektör förfogar över. Problem orsakas också av transportförbindelserna och av vikariearrangemangen under semesterperioden. Kundbetjäningen underlättas därmed i viss mån av den riksomfattande svenskspråkiga telefonservicen inom arbetarskyddet.

Under verksamhetsåret behandlades också arbetarskyddet i anslutning till kärnkraftsbygget i Olkiluoto. Med hänvisning till passerkontrollpraxisen hade inspektörerna inom ansvarsområdet för arbetarskyddet

förvägrats tillträde till området i Olkiluoto i samband med en oanmäld inspektion. Denna vägran godtogs emellertid inte, utan en undersökningsbegäran lämnades in till polisen angående saken. Inom ansvarsområdet för arbetarskyddet betonades man emellertid att det kontinuerligt utförts normal inspektionsverksamhet på byggarbetsplatsen.

Regionförvaltningsverket i Norra Finland betonade att man inom ansvarsområdet för arbetarskyddet har till uppgift att inspektera att verksamheten på arbetsplatserna är lagenlig. När det gäller samarbetet i fråga om arbetsbrott framförde man att det i norra Finland finns åklagare som är specialiserade på arbetsbrott men att praxisen vid polisinspektionerna däremot är varierande.

Verksamhetsområdet för detta ansvarsområde är stort, vilket även präglar inspektionsverksamheten. Man har aktivt inspekterat bl.a. företag som tillhandahåller service för turister. Företagsverksamhet med karaktären av gruvdrift lockar å sin sida ett stort antal utländska arbetstagare som inte är stadigvarande bosatta i Finland. Inom detta ansvarsområde har det inte förut funnits någon utlänningsinspektör, men år 2011 anvisades anslag för anställning av två utlänningsinspektörer inom ansvarsområdet för arbetarskyddet.

BESVÄRSNÄMNDEN FÖR UTKOMSTSKYDDSÄRENDEN

Inspektionen av besvärdsnämnden för utkomstskyddsärenden var en del av inspektionsprojektet gällande de besvärdsnämnder som behandlar socialförsäkringsfrågor. Antalet ärenden som inkommit till besvärdsnämnden för utkomstskyddsärenden ökade under den ekonomiska recessionen. Ärendenas behandlingstid var i genomsnitt 6,3 månader. Ökningen av antalet besvärssärenden har emellertid så småningom mattats av och nämnden förmodade att den i och med de lagstiftningsändringar som gjort processen smidigare kommer att kunna förkorta behandlingstiden.

I samband med inspektionen behandlades de olika skedena i ärendenas behandlingsprocess vid nämnden samt arbetsmängden för de olika personalgrup-

perna. Beträffande övergången till elektronisk dokumenthantering, som försnabbar behandlingen, konstaterade nämnden att en utmaning utgörs av att arbetslöshetskassorna har mycket varierande beredskap inför denna övergång. BJO ansåg att nämndens verksamhet hade organiserats på ett tillbörligt sätt. De beslut som nämnden sände BJO för påseende uppfyllde också de krav som lagen ställer.

Enligt uppgifter från nämnden var ärendenas genomsnittliga behandlingstid år 2011 sex månader. Nämnden hade haft som målsättning att förkorta behandlingstiden så att den klart skulle underskrida sex månader. Nämnden uppgav att den emellertid år 2011 hade fått ta emot över 1 000 fler ansökningar om undanröjande av beslut än året innan. Nämnden antog att ökningen berodde på den ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa som trädde i kraft år 2010 och som innebar att arbetslöshetsförmåner inte betalas för de dagar under vilka en person utan giltig orsak vägrar deltar i sysselsättningsfrämjande service. Den som betalar ut förmånen får i allmänhet information om frånvaron med ett visst dröjsmål, varvid rättelsen av det felaktiga förmånsbeslutet antingen kräver samtycke av den berörda personen eller en ansökan om undanröjande av beslutet. Enligt nämnden är snart nästan en tredjedel av de ärenden som inleds vid nämnden ansökningar om undanröjande av beslut.

BJO Pajuoja började i januari 2012 på eget initiativ undersöka orsakerna till den kraftiga ökningen av antalet ansökningar om undanröjande av beslut vid besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden (289/2/12).

ULEÅBORGSREGIONENS TE-BYRÅ

Vid en inspektion som utfördes av föredragande vid JO:s kansli gjorde man sig förtrogen med verksamheten vid Finlands fjärde största TE-byrå. Byrån har satsat på möjligheterna att utträtta ärenden via webben och genomfört ett pilotprojekt gällande en virtuell TE-byrå. Enligt byrån beaktar man på deras egen webbplats bättre de lokala förhållandena än på den riksfattande webbplatsen, vilket är centralt när det gäller servicen för arbetslösa.

Vid inspektionen uppmärksammades också serviceprocessen i anslutning till frivilliga studier och de problem som hänför sig till stödet för sådana studier. Enligt byrån har de frivilliga studierna förtydligt gränsdragningen mellan studier och arbetslöshet. Å andra sidan kan stödet för frivilliga studier bli ett substitut för studiestödet. Det är också en utmaning att se till att jämlikheten tryggas i samband med tillämpningen av de allmänt utformade bestämmelserna.

Det särskilda temat för inspektionen utgjordes av servicen för invandrare. Byrån i Uleåborg har utarbetat en särskild grundläggande kartläggningsblankett för invandrare, på basis av vilken man bedömer servicebehovet och behovet av språkutbildning samt hänvisar invandrarna till integrationsutbildning. Invandrarernas varierande bakgrund gör dem till en utmanande klientgrupp. Kvinnorna tycks t.ex. inte ha möjligheter att vara borta från hemmet under den tid som utbildningen kräver. Trots dessa problem har utbildningssystemet dock enligt byrån fungerat mycket väl.

5.14.4 AVGÖRANDEN

EN ARBETSLÖS SOM INSJUKNAT KAN INTE BLI UTAN UTKOMST

I ett fall hade en arbetslöshetskassa inte betalat klaganden arbetslöshetsdagpenning för sjukdagpenningens självrisktid, vilket hade resulterat i att klaganden blev utan utkomst. BJO konstaterade att utbetalningen av arbetslöshetsdagpenningen inte ska upphöra förrän sjukdagpenning kan börja betalas efter självrisktiden i en sådan situation där en person som får en arbetslöshetsförmån och har blivit arbetsoförmögen inte får sjukdagpenning, någon annan lagstadgad ersättning eller lön.

Försäljar- och marknadsförareproffsens arbetslöshetskassa hade grundat sitt förfarande på att klaganden enligt det arbetskraftspolitiska utlåtande som getts av TE-byrån inte hade stått till arbetsmarknadens förfogande under den tid klaganden varit intagen för sjukhus- och anstaltsvård.

I lagen om utkomstskydd för arbetslösa finns emellertid en uttrycklig bestämmelse om saken. En sådan mottagare av en arbetslöshetsförmån som blivit arbetsoförmögen och som på grund av den självrisktid som föreskrivs i sjukförsäkringslagen inte får dagpenning eller någon annan motsvarande lagstadgad ersättning eller lön för sjukdomstiden av arbetsgivaren, har oberoende av sin arbetsoförmåga rätt till arbetslöshetsförmåner. Syftet med denna bestämmelse är att trygga en persons utkomst, så att betalningen av arbetslöshetsdagpenning inte upphör innan betalningen av sjukdagpenning börjar efter den självrisktid som hänför sig till sjukdagpenningen.

BJO betonade att arbetslöshetskassan, som sköter en offentlig uppgift, ska känna till de bestämmelser och den rättspraxis som berör utkomstskyddet för arbetslösa. Kassan hade inte upptäckt sitt fel ens då den behandlade klagandens besvär, vilka lämnades utan prövning på grund av att de anförts alltför sent. Kassan rättade sitt beslut först till följd av klagomålet.

BJO gav kassan en anmärkning. Han konstaterade att klaganden hade blivit utan en sådan lagstadgad förmån vars syfte är att trygga den grundläggande utkomsten i sociala risksituationer.

BJO Pajuoja's beslut 28.9.2011,
dnr 4652/4/09*, föredragande Eeva-Maria Tuominen

ETT OSKÄLIGT DRÖJSMÅL VID BEHANDLINGEN AV ETT BESVÄRS- ÄRENDE

I ett fall hade behandlingen av ett besvärssärende tagit 18 månader vid besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden. Besvärssärendenas genomsnittliga behandlingstid var sex månader. Nämnden hänvisade till ärendets karaktär och till att det hade krävts tilläggsutredningar för att ärendet skulle kunna avgöras.

Ärendets långa behandlingstid kunde emellertid inte på ett giltigt sätt förklaras med ärendets karaktär och med behovet av tilläggsutredningar. Nämnden hade första gången begärt tilläggsutredningar i det skede

då besvären redan varit under behandling vid nämnden i tio månader. Alla de utredningar som nämnden uppgett vara tilläggsutredningar var inte heller i egentlig mening tilläggsutredningar. Nämnden hade bl.a. bett arbetslöshetskassan sända kopior av alla besvärshandlingar. Nämnden hade inte heller i sitt utlåtande specificerat vilka omständigheter i ärendets karaktär som fördröjde avgörandet.

BJO ansåg att en behandlingstid på 18 månader var oskäligt lång med tanke på klaganden. Han gav nämnden en anmärkning på grund av dess lagstridiga förfarande. BJO uppmanade dessutom nämnden att säkerställa att besvärssärendena följs upp på ett tillbörligt sätt.

BJO Pajuoja's beslut 15.9.2011,
dnr 3315/4/10*, föredragande Juha Niemelä

UTARBETANDET AV EN SYSSELSÄTT- NINGSPLAN KAN INTE DELEGERAS TILL EN UTMOMSTÅENDE AKTÖR

I ett meddelande om en kurs som Uleåborgsregionens TE-byrå publicerat hade man uppgett att ett av målen med kursen var att studeranden under handledning skulle utarbeta en sysselsättnings- och/eller utbildningsplan. Enligt lagen om offentlig arbetskraftsservice är en sysselsättningsplan en sådan plan som TE-byrån utarbetar i samarbete med arbetssökanden. Klaganden ansåg i sin skrivelse att byrån hade delegerat utarbetandet av planen till utbildningsarrangören.

Både byrån och ANM bestred detta och ansåg att den plan som framställdes under kursen var avsedd att fungera som ett stöd för utarbetandet av den egentliga planen.

Klaganden hade inte själv deltagit i den nämnda kursen och det fanns inte någon utredning om hurdana planer som hade framställts under kursen. Det fanns inte skäl att ifrågasätta byråns uppgifter om att dessa planer endast hade använts som stöd för utarbetandet av de egentliga planerna. Det faktum att ansökningsinformationen innehöll ett omnämnande av en

verkställbar plan pekade emellertid enligt BJO på att det var fråga om mer än bara en preliminär plan som utgjorde en grund för den egentliga planen.

I och med att man vid utbildningen färdigställer en verkställbar plan underlättas å andra sidan TE-byråns arbete vid utarbetandet av planen. I vissa situationer kan detta vara en fungerande lösning. Det fanns inte heller skäl att betvivla att byrån hade haft för avsikt att handla med tanke på arbetssökandenas bästa. Den utredning BJO erhölet gav vid handen att också andra utbildningar innefattade motsvarande framställning av planer.

Med hänsyn till lagen betonade BJO dock att byrån inte får inkludera utarbetandet av ovan avsedda planer i den utbildning som upphandlas av en utomstående aktör i sådan omfattning att det skulle vara fråga om delegering av en lagstadgad uppgift till en utomstående aktör. Han delgav byrån och ministeriet sin uppfattning.

BJO Pajuoja's beslut 30.9.2011,
dnr 3035/4/10*, föredragande Juha Niemelä

Detta avgörande diskuterades i samband med inspektionen av Uleåborgsregionens TE-byrå. Representanterna för byrån konstaterade att det var fråga om en form av produktutveckling av utbildningarna. De uppgav att byrån vid utarbetandet av utbildningsprogrammen har beaktat de synpunkter som BJO framfört i sitt avgörande.

5.15 ALLMÄNNA KOMMUNÄRENDEN

Inom detta sakområde statistikförs närmast ärenden som gäller kommunernas och samkommunernas allmänna förvaltning samt kommunalt beslutsfattande och förvaltningsförfarande. Till detta sakområde hänförs också ärenden som gäller valet av hyresgäster till sådana hyresbostäder för vilka stöd beviljats enligt arava- eller räntestödslagen, samt ärenden som gäller den kommunala parkeringsövervakningen. De ärenden som gäller kommunala arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden statistikförs likaså ofta inom detta sakområde. Klagomål som gäller kommunala social-, hälsovårds-, undervisnings- och miljömyndigheters verksamhet hänförs däremot i allmänhet till det sakområde som berör sektorn i fråga. Gränsdragningen är emellertid flexibel. Om ett klagomål t.ex. uttryckligen berör en fråga som gäller den kommunala självstyrelsen eller kommunens allmänna kompetensområde, kan klagomålet statistikföras som ett allmänt kommunärende trots att det har riktats mot en myndighet inom en viss sektor.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekretärer *Ulla-Maija Lindström*.

5.15.1 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, som är bunden av grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

I kommunallagen finns grundläggande bestämmelser om kommunalförvaltningens allmänna organisation och i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (tjänsteinnehavarlagen) finns heltäckande bestämmelser om tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning. Inom kommunalförvaltningen iaktas också förvaltningslagen, som innehåller bestämmelser om grunderna för god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden. Inom kommunalförvaltningen gäller dessutom de krav som ställs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen), i språklagen och i lagen om likabehandling.

I Finland har kommunerna ett mycket omfattande verksamhetsområde. Största delen av kommunernas uppgifter är lagstadgade. Kommunerna bedriver inbördes samarbete när det gäller organiseringen av sådan verksamhet som överskrider kommungränserna. Samarbetet mellan kommunerna regleras i huvudsak i kommunallagen, men bestämmelser om samarbetet finns också i speciallagar. Dessutom regleras samarbetet mellan kommunerna i lagen om en kommun- och servicestrukturereform. Kommunerna kan även bedriva samarbete med stöd av privaträttsliga avtal, samt inom ramen för föreningar, stiftelser, andelslag och aktiebolag som kommunerna grundat, ibland tillsammans med andra sammanslutningar. Samarbete kan även bedrivas på grund av avtal om köptjänster och servicesedlar.

Frågor som berör kommunerna sköts vid flera olika ministerier. Finansministeriet (FM) följer allmänt kommunernas verksamhet och ekonomi samt ser till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. FM svarar även för utvecklandet 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 skattefrågor som berör kommunerna.

I mars 2011 fortsatte arbetet med förnyelsen av kommunallagen genom att arbetsgrupper för kommunalförvaltningens struktur och för kommunalekonomin tillsattes. Arbetsgruppen för kommunalförvaltningens struktur bereder en sådan utredning över ändamåls-

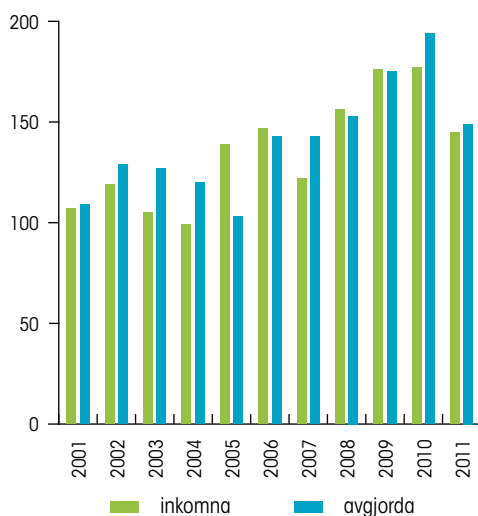
enliga kommun- och servicestrukturer för varje region som avses i regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering. Arbetsgruppen har till uppgift att göra upp ett förslag till kriterier och realiseringssätt för kommunreformen, samt ett förslag till kommunreform i kartform. Kommunstrukturen utgör grunden för totalrevideringen av kommunallagen. Målsättningen är att beredningen av denna totalrevidering ska inledas våren 2012 och att en regeringsproposition med förslag till en ny kommunallag ska kunna överlämnas till riksdagen hösten 2013. Därmed kunde den nya kommunallagen träda i kraft vid ingången av år 2015.

5.15.2 LAGLIGHETSKONTROLL

En part som är missnöjd med en kommunal myndighets beslut har, liksom varje kommuninvånare, möjlighet att anföra kommunalbesvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen. Besvären föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. Kommunalbesvär kan anföras över laglighetsfrågor. Principen om kommunal självstyrelse, tillgodoseendet av kommuninvånarnas övervakningsmöjligheter och 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 besvärgrunderna 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. Enligt kommunallagen kan regionförvaltningsverket med anledning av klagomål undersöka om kommunen har iakttagit gällande lagar. JO:s laglighetskontroll utgör ett komplement till det rättsskydds- och tillsynssystem som tillämpas inom kommunalförvaltningen. Detta system grundar sig på kommunallagen och bärs upp av kommuninvånarna och de kommunala organen.

År 2011 avgjorde JO ca 150 ärenden som gällde kommunala frågor. Antalet avgöranden är en aning lägre än året innan. Åtgärder vidtogs i ca 20 fall.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

BJO besökte 1.11.2011 Finlands Kommunförbund för att bekanta sig med dess verksamhet. Tillsammans med representanter för Kommunförbundets juridiska enhet diskuterades aktuella frågor som berörde social- och hälsovården samt miljölagstiftningen, kommunernas indrivningspraxis och iakttagelser som berörde allmänna kommunala frågor. Kommunförbundets representanter framställde ett önskemål om att justitieombudsmannens kansli t.ex. kunde presentera sin praxis inom laglighetskontrollen via Kommunförbundets informationskanaler. Enligt BJO kan man överväga sådan verksamhet inom de gränser som kansliets resurser möjliggör.

Under verksamhetsåret riktades i flera av de klagomål som gällde det kommunala beslutsfattandet 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 vid val svarar för ändamålsenligheten av de kommunala organens beslut inför kommuninvånarna.

I ett klagomål riktades kritik mot det sätt på vilket vissa tjänsteinnehavare i Kajana stad handlat när det gällde inlämnandet av ett bemötande till förvaltningsdomstolen. Enligt klagomålet hörde det med stöd av den instruktion som stadsfullmäktige godkänt för stadsstyrelsen till stadsstyrelsens beslutanderätt att ge en utredning med anledning av besvär över stadsfullmäktiges beslut.

Enligt stadsstyrelsens utredning hade tjänsteinnehavarna emellertid följt stadsstyrelsens vedertagna tillvägagångssätt. Stadsstyrelsen ansåg att det inte hade förekommit något klandervärt förfarande i ärendet. Ifall man vill ändra tillvägagångssättet i samband med utarbetandet av utlåtanden och övergå till att alla utlåtanden ska underställas stadsstyrelsen för godkännande i form av sådana ärenden som tas upp på föredragningslistan och avgörs av stadsstyrelsen, måste alla beredare informeras om detta i god tid, så att sammanträdestidtabellerna i fortsättningen beaktas då utlåtandena utarbetas. När det gäller en eventuell

ändring av praxisen är det enligt stadsstyrelsen fråga om hur tiden och behandlingskapaciteten för stadsstyrelsens politiska sammansättning kan användas på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt BJO var den aktuella praxisen emellertid lagstridig. Tjänsteinnehavarna i fråga hade inte med stöd av lag eller någon instruktion som godkänts av stadsfullmäktige rätt att föra stadens talan vid domstolen. Det var således inte, på det sätt som stadsstyrelsen framfört, en fråga om ändamålsenlighet utan om lagenlighet. Eftersom tjänsteinnehavarnas talerätt inte i enlighet med kommunallagen grundade sig på någon bestämmelse i en instruktion, stod förfarandet också i strid med det krav på lagbundenhet inom förvaltningen som framgår av 2 § 3 mom. i grundlagen. Enligt denna grundlagsbestämmelse ska utövningen av offentlig makt i sista hand bygga på lag.

BJO ansåg att de uppfattningar och ståndpunkter som stadsstyrelsen framfört var bekymmersamma såväl med tanke på de uppgifter som enligt lag ankommer på stadsstyrelsen som med tanke på den lagenlighet och lagbundenhet som krävs av myndighetsverksamheten. Eftersom det aktuella förfarandet endast grundade sig på den praxis som iakttagits av stadsstyrelsen, hade grunderna för förfarandet inte blivit bedömda av stadsfullmäktige, som utövar den högsta beslutanderätten i staden. Fullmäktige hade således inte haft möjlighet att fatta beslut om vilka ärenden som eventuellt var sådana där stadens talan även kunde föras av andra myndigheter och tjänsteinnehavare, vid sidan av de myndigheter som anges i kommunallagen. Dessutom kan det faktum att stadens talan förs utan laglig grund vid domstolar och andra myndigheter i vissa situationer till och med utgöra en grund för hävning av dessa myndigheters beslut (3896/4/10).

På basis av ett anonymt klagomål som inkommit till kansliet undersökte JO på eget initiativ beslutsförfarandet i samband med inrättandet av hjärtcentralen vid Kuopio universitetssjukhus samt ändringen av en tjänstebeteckning. Förvaltningsöverskötaren hade deltagit i arbetet vid sjukvårdsdistriktets förvaltningscentral och i samkommunens ledningsgrupp samt i samkommunens styrelse då dessa fattade beslut om frågor som berörde förvaltningsöverskötarens makes

tjänsteutövning. Förvaltningsöverskötaren deltog i beslutsfattandet i dessa organ då man behandlade och fattade beslut om inrättandet av den nya hjärtcentralen och om ändringen av makens tjänstebeteckning från avdelningsöverläkare i inre medicin till överläkare i kardiologi vid den nya hjärtcentralen.

Trots att förvaltningsöverskötarens make utsågs till överläkare för hjärtcentralen, ansåg sjukvårdsdistriktet att förvaltningsöverskötaren inte stod i en sådan partsställning i ärendet att saken kunde medföra särskild nytta eller skada för överskötaren. Förvaltningsöverskötaren hade inte berett eller föredragit de ärenden som berörde läkarna vid hjärtcentralen, även om överskötaren medverkat i de organ som beredde ärendena. På dessa grunder ansåg sjukvårdsdistriktet att förvaltningsöverskötaren inte var jävig. Vid behandlingen av de ärenden som gällde ändring av tjänstebeteckningen borde överskötaren däremot ha förklarat sig jävig. Enligt förvaltningslagen får nämligen en jävig person inte vara närvarande vid behandlingen av ärenden som berör en närstående, om avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för denne. I detta fall hade man således i viss mån handlat i strid med god förvaltningsd.

Enligt JO kräver en ändring eller omorganisering av tjänsteutövningsskyldigheten inte något samtycke av tjänsteinnehavaren, men denne ska ges tillfälle att bli hörd om saken. Enligt rättslitteraturen och rättspraxisen kan ett sådant beslut om ändring av tjänsteutövningsskyldigheten överklagas på normalt sätt. Det är således fråga om ett ärende som berör tjänsteinnehavarens intresse, rättigheter och skyldigheter och som tjänsteinnehavaren är part i. När det gällde inrättandet av hjärtcentralen och ändringen av förvaltningsöverskötarens makes tjänsteuppgifter från avdelningsöverläkare till överläkare för hjärtcentralen var det fråga om behandling och avgörande av ett sådant ärende i vilket en närstående till förvaltningsöverskötaren var part. Denna bedömning påverkades inte av att samma organisationsförändring också inverkade på många andra läkares tjänsteuppgifter.

I rättslitteraturen har det konstaterats att en kommundirektör var jävig att bereda och föredra ett ärende som berörde en nedskärning av antalet anställda, då

ärendet innefattade ett förslag om att hans fru skulle överföras till nya uppgifter. På basis av detta avgörande kan man i varje fall dra den slutsatsen att inrättandet av hjärtcentralen och ändringen av tjänsteuppgifterna för förvaltningsöverskötarens make från avdelningsöverläkaruppgifter till uppdraget som överläkare för hjärtcentralen inverkade på makens ställning på ett sådant sätt att en närstående till förvaltningsöverskötaren kunde anses ha dragit synnerlig nytta av beslutet. Förvaltningsöverskötaren kan således anses ha varit jävig även på denna grund.

Enligt JO var förvaltningsöverskötaren på ovan nämnda grunder jävig att behandla inrättandet av den nya hjärtcentralen, som inverkade på makens tjänsteuppgifter, samt ändringen av makens tjänstebeteckning. Förvaltningsöverskötaren borde ha avlägsnat sig från sammanträdena då ledningsgrupperna och samkommunens styrelse behandlade dessa ärenden. JO ansåg att det faktum att en jävig tjänsteman hade deltagit i behandlingen av dessa ärenden hade äventyrat det allmänna förtroendet för att beslutsfattandet i samkommunen för sjukvårdsdistriktet skedde på ett objektivt och opartiskt sätt. Som ett tecken på detta kunde man enligt JO:s uppfattning betrakta det anonyma klagomål som läkar- och vårdpersonalen inom sjukvårdsdistriktet anfört hos JO (1151/2/10*).

I ett annat fall riktade klaganden kritik mot den långa behandlingstiden för sitt rättelseyrkande vid direktionen för fastighetsnämnden i Åbo. Klaganden, som har ett egnahemshus beläget på stadens arrendetomt, hade 26.5.2009 riktat en ansökan om jämkning av arrendet till Åbo stadsstyrelse. Enligt kommunallagen kan ett rättelseyrkande, i avvikelse från kommunalbesvär, grunda sig både på laglighets- och ändamålsenlighetsaspekter. Klaganden hade i sitt rättelseyrkande uttryckligen åberopat skälighets- och ändamålsenlighetsaspekter.

Enligt BJO hade klaganden rätt att anta och förvänta sig att utan dröjsmål, på det sätt som förutsätts i kommunallagen, få ett ställningstagande till de grunder som denne lagt fram och betraktade som väsentliga. Dessutom hade klaganden rätt att förvänta sig att beslutet skulle motiveras på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen. Klaganden fick emellertid först

3.3.2010 ett beslut med anledning av det rättelseyrkande som framställdes 6.7.2009. Mellan dessa datum hann direktionen sammanträda 22 gånger och behandlingen av rättelseyrkandet räckte ca åtta månader. Enligt direktionen hade klagandens rättelseyrkande bedömts som ett icke-brådskande ärende. Enligt direktionens uppfattning hade rättelseyrkandet behandlats utan onödigt dröjsmål, på det sätt som kommunallagen och förvaltningslagen kräver.

BJO konstaterade att direktionens uppfattning, som innebar att ett rättelseyrkande kunde bedömas vara icke-brådskande, inte grundade sig på lag. Enligt kommunallagen ska rättelseyrkanden behandlas utan dröjsmål. BJO betonade också att ett kommunalt organ i synnerhet i sådana situationer där en kommuninvånare upplever att ett beslut som berör honom eller henne är oskäligt, såsom i det aktuella fallet, har en skyldighet att behandla rättelseyrkandet som mer brådskande än normalt. Eftersom behandlingen av klagandens rättelseyrkande hade räckit så länge som åtta månader, hade direktionen försummat sin skyldighet att på det sätt som föreskrivs i lag behandla klagandens rättelseyrkande utan dröjsmål.

Direktionens beslut innehöll inte heller någon motivering till eller något svar på varför det inte var möjligt att ändra beslutet på de ändamålsenlighetsgrunder som klaganden framfört. I beslutet upprepades bara de grunder med stöd av vilka klagandens ansökan om jämkning ursprungligen hade förkastats. I beslutet bemötte man således inte på det sätt som förvaltningslagen kräver de ändamålsenlighetsgrunder som klaganden framfört i sitt rättelseyrkande, trots att klaganden uttryckligen hade åberopat dessa grunder. BJO ansåg att klagandens rättelseyrkande således inte hade behandlats korrekt. Klagandens rätt till sådant rättsskydd som garanteras i grundlagen tillgodosågs därmed inte (4864/4/09*).

Enligt kommunallagen ska uppgifter som innefattar utövning av offentlig makt skötas med stöd av ett tjänsteförhållande. För en sådan uppgift ska en tjänst inrättas. Enligt 4 § 1 mom. i tjänsteinnehavarlagen förutsätter en anställning i tjänsteförhållande ett offentligt ansökningsförfarande. Enligt förarbetena till tjänsteinnehavarlagen (RP 196/2002 rd) är det offentliga ansökningsförfarandet en väsentlig omständighet i anslut-

ning till grunderna för den offentliga förvaltningen, genom vilken man tryggar förvaltningens trovärdighet, rättvisa och jämlikhet samt anställning av bästa möjliga personal inom den offentliga förvaltningen. Tillämpningen av offentligt ansökningsförfarande utgör huvudregeln vid besättandet av ett tjänsteförhållande. De fall där offentligt ansökningsförfarande inte behöver tillämpas regleras i lagens 4 § 3 mom.

Kommunfullmäktige i Keminmaa hade fattat beslut om att inrätta en fritidssekreterartjänst. Till tjänsten överfördes en person som varit anställd som fritidsinstruktör i arbetsavtalsförhållande. Denna arbetstagares arbetsavtalsförhållande omvandlades på det sätt som kommunstyrelsen föreslagit till en tjänst och uppgiftsbeteckningen ändrades till fritidssekreterare.

De grunder som kommunstyrelsen i Keminmaa lagt fram för detta förfarande och som berörde skötseln av uppgiften och förfarandets ändamålsenlighet berättigade emellertid inte enligt BJO till ett förfarande som stred mot tydliga och entydiga bestämmelser i kommunallagen och tjänsteinnehavarlagen. Beslutet av kommunfullmäktige i Keminmaa, som grundade sig på kommunstyrelsens beredning av ärendet, var således lagstridigt. Kommunstyrelsens beslut om verkställighet av fullmäktiges lagstridiga beslut var likaså lagstridigt. Kommunstyrelsen hade samtidigt försummat att i enlighet med kommunallagen på tillbörligt sätt övervaka att kommunfullmäktiges beslut var lagenligt (2290/4/10).

Vid Mellersta Nylands räddningsverk hade man ursprungligen för avsikt att besätta en ledig brandchefstjänst genom ett internt ansökningsförfarande. På grund av den kritik som framfördes mot detta beslutade man sig emellertid för att använda sig av ett offentligt ansökningsförfarande. I detta fall påminde BJO om att det offentliga ansökningsförfarandet enligt tjänsteinnehavarlagen utgör en huvudregel som man kan avvika från endast på de undantagsgrunder som föreskrivs i lag.

De personer som sökt brandchefstjänsten intervjuades emellertid inte, utan sökandenas egenskaper bedömdes endast på basis av intern respons. Det presenterades ingen utredning om huruvida heltäckande och tillräcklig respons på ett jämnt sätt hade inhämtats an-

gående alla sökande. I rättspraxisen har det konstaterats att man vid besättandet av kommunala tjänster i alla skeden ska behandla sökandena jämlikt. Beredningen ska utföras på ett objektivt och icke-diskriminerande sätt och den ska vara tillräckligt utförlig. I det aktuella fallet hade tjänsteinnehavarbeslutet om utnämning av brandchefen inte heller motiverats. Förvaltningslagen kräver att man i beslutsmotiveringen ska uppge vilka omständigheter och utredningar som inverkat på avgörandet och att de tillämpliga rättsreglerna ska nämnas. I rättspraxisen har sådana utnämningsbeslut som inte motiverats med stöd av de utnämningsgrunder som hänför sig till tjänstens uppgiftsområde och de allmänna utnämningsgrunder som föreskrivs i grundlagen betraktats som lagstridiga.

På basis av det som anförts ovan ansåg BJO att beredningen av besättandet av brandchefstjänsten vid Mellersta Nylands räddningsverk inte hade skett korrekt, eftersom det på grund av den bristfälliga dokumenteringen inte i efterhand var möjligt att bedöma huruvida man för alla sökandes del hade utrett ärendet på ett jämlikt och icke-diskriminerande sätt samt tillräckligt väl. På grund av att tjänsteinnehavarbeslutet saknade motivering kunde man inte heller konstatera huruvida prövningen av utnämningsbeslutet hade baserat sig på de utnämningsgrunder som hänförde sig till tjänstens uppgiftsområde och på de allmänna utnämningsgrunder som föreskrivs i grundlagen. Tjänsten hade således besatts på ett lagstridigt sätt (2513/4/10).

Av ett annat klagomål framgick det att det länge hade förekommit meningsskiljaktigheter i fråga om tjänsteutövningen mellan den tjänsteinnehavare som anförde klagomål och kommunen. Dessa meningsskiljaktigheter hade också behandlats av arbetarskyddsmyndigheterna. I sitt klagomål till JO riktade klaganden bl.a. kritik mot att behandlingen av dennes yrkande på ersättning för lönebortfall hade fördröjts i kommunstyrelsen.

Enligt kommunstyrelsens utredning skulle man fatta beslut i ersättningsärendet före utgången av år 2010. Då så emellertid inte skedde, ombads kommunstyrelsen ge en ny utredning. Enligt tilläggsutredningen hade klaganden och kommunstyrelsen godkänt en framställning enligt vilken klaganden skulle betalas ett prövningsbaserat personligt tillägg tills klaganden blir pen-

sionerad. BJO hoppades att denna förlikning kunde leda till ett bättre arbetsklimate för både klagandens och kommunens del. I detta syfte sände BJO sitt svar också till kommunstyrelsen för kännedom (2989/4/10).

I ett annat fall hade tekniska väsendet i Nivala stad debiterat 98,35 euro för en dokumentbegäran. Fakturan innefattade en avgift för tre och en halv timmes dokumentsökning samt en kopieringsavgift. Klagandenas dokumentbegäran gällde stadens gamla offentliga dokument som tekniska väsendet förfogade över. För dokumentbegäran debiterades de kopieringsavgifter som fastställts i prislistan över tekniska väsendets tjänster samt en avgift för kontorsarbetet. Det var emellertid fråga om en begäran om dokument som upprättats av en av stadens myndigheter, på vilken man enligt kommunallagen borde ha tillämpat stadens taxa gällande grunderna för utlösning och betalning av dokument, som baserar sig på offentlighetslagen. Tekniska väsendets förfarande var således till denna del lagstridigt.

Enligt BJO fanns det skäl för Nivala stad att rätta den debitering som iakttagits i fråga om klagandenas dokumentbegäran, på grund av att en felaktig betalningsgrund tillämpats. Avgifterna för en dokumentbegäran ska fastställas på basis av stadens dokumenttaxa. I detta sammanhang fanns det också skäl att bedöma en hurdan grundavgift som skulle tillämpas på informationssökningen när det gällde sådana dokument som klagandena begärt men som inte fanns att tillgå, då man beaktar att syftet med offentlighetslagens särskilda avgiftsbestämmelser är att både den allmänna rätten till information, som grundar sig på offentlighetsprincipen, och parternas rätt till information ska tillgodoses.

BJO betonade ytterligare att utgångspunkten såväl när det gäller debiteringen av avgifter för informationssökning som när det gäller dokumenthanteringen över lag ska vara att offentlighetsprincipen och rätten till god förvaltning tillgodoses. Nivala stad meddelade sedermera BJO att den överdebiterade summan i sin helhet hade returnerats till klagandena (1872/4/10).

En stor del av de klagomål som berör kommunerna gäller parkeringsövervakning. Under verksamhetsåret avgjordes drygt 30 sådana klagomål. I flera klagomål

kritiserades privata parkeringsövervakningsbolags förfarande vid fastställandet av övervakningsavgifter. JO kan emellertid inte inom ramen för laglighetskontrollen undersöka privata aktiebolags verksamhet.

I ett klagomål riktades kritik mot Lempäälä kommuns avsikt att ordna den kommunala parkeringsövervakningen genom att ingå avtal om saken med ett privat övervakningsbolag. Den kommunala parkeringsövervakningen innefattar emellertid sådan utövning av offentlig makt som avses i 124 § i grundlagen. Enligt denna paragraf kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. Enligt kommunallagen ska uppgifter som innefattar utövning av offentlig makt skötas med stöd av ett tjänsteförhållande.

I BJO:s svar med anledning av klagomålet refererades JO:s avgörande 3.3.2009 dnr 3082/2/07*, där det konstaterades att man med stöd av dessa rättsregler måste inrätta tjänster för dem som sköter den kommunala parkeringsövervakningen, så att de står i tjänsteförhållande till kommunen. BJO delgav Lempäälä kommunstyrelse sitt svar och det nämnda beslutet av JO, som bifogats till svaret, för kännedom och för att beaktas vid det beslutsfattande som gäller anordnandet av offentlig parkeringsövervakning inom kommunen.

5.15.3 AVGÖRANDEN

TAMMERFORS STADS REKRYTERINGSFÖRBUD STRED MOT JÄMLIKHETSKRAVET OCH DISKRIMINERINGSFÖRBUDET

BJO gav Tammerfors stadsstyrelse en anmärkning för stadens lagstridiga förfarande. Staden hade utfärdat rekryteringsförbud för personalen vid Tietotekniikka Liikelaitos, dvs. affärsverket för IT-tjänster, som skulle läggas ut på entreprenad. Tammerfors stad beslöt hösten 2009 att i form av en rörelseöverlåtelse och affärstransaktion konkurrensutsätta de tjänster som producerades av affärsverket för IT-tjänster. Anbuderna skulle lämnas in våren 2010 och rörelsen skulle överlåtas hösten 2010.

Staden hade meddelat affärsverket Tietotekniikka Liikelaitos att dess tjänsteinnehavare och arbetstagare inte kunde utses till stadens tjänster innan överlåtelsen av rörelsen var klar. Rekryteringsförbudet gällde tiden mellan september 2009 och oktober 2010. Staden motiverade rekryteringsbegränsningen med affärsmässiga skäl som hade stöd i lag.

Klagomål anfördes av en person som medan förfarandet pågick hade sökt arbete inom biblioteksväsendet. För personen i fråga innebar förfarandet ett flera månaders tjänsteförbud. BJO konstaterade att tjänsteutnämningar ska baseras på en helhetsbedömning där grundlagens allmänna utnämningsgrunder tolkas parallellt med de allmänna och särskilda behörighetsvillkoren för tjänsten i fråga. Dessutom ska sökandena bemötas jämlikt. Grundlagens bestämmelser kompletteras av tjänsteinnehavarlagens och arbetsavtalslagens för arbetsgivaren tvingande bestämmelser om jämlikt bemötande och diskrimineringsförbud, såväl i tjänste- och arbetsavtalsförhållanden som i anställningssituationer.

Också arbetsavtalslagens och tjänsteinnehavarlagens bestämmelser om överlåtelse av en rörelse är tvingande och syftar till att skydda arbetstagares arbetsavtal och tjänsteinnehavares tjänsteförhållanden. Överföring av arbetsavtal och tjänsteförhållanden sker utan parternas samtycke och i detta avseende tillåts inga avvikelser i en riktning som är oförmånlig för arbetstagarna och tjänsteinnehavarna. BJO anser att en arbetsgivares ensidiga rekryteringsförbud *de facto* kan jämföras med en order om överföring av arbetsavtals- och tjänsteförhållanden. Med hänvisning till rättspraxis kan arbetsgivaren dock inte i strid med arbetstagarens vilja avtala om att flytta eller inte flytta arbetsavtalsförhållandet. BJO anser att dessa bestämmelser sålunda inte kan tolkas så att arbetsgivaren har rätt att utfärda ett ensidigt rekryteringsförbud av det slag som avses här.

Genom att staden hade bestämt att affärsverkets personal medan överföringen av affärsverksamheten pågick inte kunde utnämnas till andra tjänster eller uppgifter i staden, hade personalen försatts i en oförmånligare ställning än övriga arbetstagare och tjänsteinnehavare. I avsaknad av godtagbara skäl innebär ett dy-

likt förfarande sådan diskriminering som strider mot grundlagens 6 § 2 mom. Den omständigheten att en person står i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande till en kommunal sektor som eventuellt är föremål för en rörelseöverlåtelse, är inte ett godtagbart skäl som enligt grundlagen berättigar ett rekryteringsförbud. Inte heller de affärsmässiga skäl som staden nämner är med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbara när det gäller att begränsa stadens tjänsteinnehavares och arbetstagares grundläggande rättigheter och bemöta dem ojämnt i anställningssammanhang.

Tammerfors stads förfarande stred sålunda mot grundlagens, tjänsteinnehavarlagens och arbetsavtalslagens jämlikhetskrav och diskrimineringsförbud.

BJO Sakslins beslut 7.7.2011,
dnr 3920/4/09*, föredragande Ulla-Majja Lindström

FULLMÄKTIGES BESLUT OM RÖKFÖRBUD FÖR PERSONALEN VERKSTÄLLES LAGSTRIDIGT

I ett klagomål riktades kritik mot Helsingfors stads personalcentrals anvisning 21.6.2010 "Rökning under arbetstid". Enligt klagomålet var anvisningen felaktig och vilseledande.

Helsingfors stadsfullmäktige fattade 2.6.2010 beslut om fortsatta åtgärder i anslutning till programmet för förebyggande och minskning av rökning, Ett rökfritt Helsingfors. Stadsfullmäktiges beslut gällde i synnerhet programmets verkningar och stadens förhållningssätt till rökning bland stadens tjänsteinnehavare och arbetstagare. Enligt kommunallagen och stadens instruktioner ska viktiga och vittomfattande ekonomiska beslut om organiseringen av förvaltningen fattas av stadsfullmäktige. I instruktionen för stadsstyrelsen konstateras det uttryckligen att stadsstyrelsens befogenheter begränsas av beslutsfattandet i stadsfullmäktige. Denna begränsning omfattar också personalcentralen, som bistår stadsstyrelsen i dess arbetsgivaruppgifter.

Enligt BJO var beslutet om programmet Ett rökfritt Helsingfors ett sådant viktigt och vittomfattande beslut om organisering av stadens förvaltning som avses i instruktionen. Ställningstagandet till rökning under arbetstiden berör nämligen alla de 39 000 personer som är anställda hos staden.

Enligt stadsstyrelsens framställning till stadsfullmäktige skulle "rökning under arbetstiden förbjudas för Helsingfors stads anställda, dock inte under sådana lagstadgade vilopauser som inte räknas till arbetstiden." Fullmäktige beslutade på basis av de synpunkter som framfördes vid diskussionen efter omröstning godkänna det motförslag som lades fram vid sammanträdet. Fullmäktige beslutade att "rökning förbjuds för Helsingfors stads anställda under arbetstid. Förbudet gäller inte lagstadgade vilopauser".

Stadsstyrelsen fattade vid sitt sammanträde 7.6.2010 beslut om verkställighet av fullmäktiges beslut och uppmanade personalcentralen att utfärda anvisningar om övervakningen av rökförbudet. Stadsstyrelsen ansåg att fullmäktiges beslut var lagenligt och verkställbart. Enligt BJO skulle stadsstyrelsen och personalcentralen således iakttä det beslut som fattats av stadsfullmäktige, som utövar den högsta beslutanderätten i staden, och de hade inte i detta skede någon prövningsrätt när det gällde innehållet i fullmäktiges beslut.

Enligt personalcentralens anvisning får tobaksrökning inte förekomma under arbetstid. De anställda får inte avlägsna sig från arbetsplatsen för att röka. Rökning får ske endast under matpauserna som inte räknas in i arbetstiden, då de anställda utan hinder får avlägsna sig från arbetsplatsen. Detta gäller också personer som arbetar utomhus. Rökning är inte tillåten under kaffepauser, eftersom kaffepauserna räknas till arbetstiden och det inte är tillåtet att avlägsna sig från arbetsplatsen under dem. I anvisningen konstateras det att man kommer att ingripa i försummelser av arbetsuppgifterna och arbetstiderna. Den primära metoden är att saken tas upp till diskussion, därefter ges en muntlig anmärkning och i allvarliga fall inleds ett varningsförfarande. Enligt anvisningen ska den iakttas på alla stadens arbetsplatser och avvikande anvisningar får inte utarbetas vid olika ämbetsverk eller inrättningar.

Vid den diskussion som fördes om saken i stadsfullmäktige funderade man uttryckligen på grunden för stadsstyrelsens framställning om ett fullständigt rökförbud. Majoriteten av fullmäktigeledamöterna ansåg inte att det var godtagbart att det förbud som stadsstyrelsen föreslagit skulle innebära att personalen behandlas olika beroende på hurdana kollektivavtalsbestämmelser om arbetstiden som tillämpas på dem. Fullmäktige beslutade uttryckligen att rökning är förbjuden under arbetstiden, men att förbudet inte gäller lagstadgade vilopauser. Enligt personalcentralens anvisning är rökning emellertid förbjuden också under kaffepauserna, eftersom kaffepauserna räknas till arbetstiden och det inte är tillåtet att avlägsna sig från arbetsplatsen under dem.

Anvisningen är således inte förenlig med fullmäktiges beslut eller med dess syfte. Ifall man vid personalcentralen var osäker på innehållet i fullmäktiges beslut och på vad som avsågs med begreppet lagstadgade vilopauser i beslutet, kunde man ha fått information om saken ur fullmäktiges diskussionsprotokoll. Avsikten med fullmäktiges beslut var att rökförbudet inte ska gälla arbetsavtalsenliga lagstadgade pauser. BJO konstaterade således att beslutet inte hade verkställts på det sätt som fullmäktige hade avsett.

I personalcentralens anvisning konstateras det också att chefen ska övervaka användningen av arbetstiden. Åtgärder vidtas ifall inte chefens anvisningar iakttas. Den primära åtgärden är en muntlig anmärkning och vid allvarliga försummelser inleds ett varningsförfarande. I anvisningen konstateras det även att ämbetsverk och inrättningar inte får utarbeta egna avvikande anvisningar.

Enligt fullmäktiges diskussionsprotokoll betraktade fullmäktigeledamöterna dock rökförbudet snarare som en uppmaning och ansåg att tvång orsakar onödigt motstånd. Personalcentralens anvisning är emellertid inte riktgivande till sin karaktär, utan den är en föreskrift som det inte är tillåtet att avvika från. I anvisningen föreskrivs också påföljder för sådant förfarande som strider mot anvisningen. Allvarliga försummelser leder enligt anvisningen till ett varningsförfarande, som enligt tjänsteinnehavarlagen är en åtgärd som föregår

uppsägning. Enligt BJO motsvarar anvisningen inte heller till denna del stadsfullmäktiges beslut eller avsikten med beslutet.

BJO konstaterade att personalcentralen genom denna anvisning, som strider mot stadsfullmäktiges beslut, har överskridit de befogenheter som centralen har enligt lag och med stöd av stadens instruktioner. BJO uppmärksammade också stadsstyrelsen på att den i samband med verkställigheten av de beslut som fattas av stadsfullmäktige, som utövar den högsta beslutanderätten i staden, ska försäkra sig om att dess åtgärder är förenliga med innehållet i och syftet med fullmäktiges beslut. Enligt BJO hade stadsstyrelsen i det aktuella fallet försummat denna skyldighet.

BJO gav Helsingfors stadsstyrelse och personalcentralen, som bistår stadsstyrelsen, en anmärkning för framtiden på grund av deras lagstridiga förfarande.

När det gäller själva rökförbudet hänvisade BJO till grundlagsutskottets utlåtanden om tobakslagstiftningen GrUU 19/2006 rd och 21/2010 rd samt till det beslut som JO Petri Jääskeläinen fattat i egenskap av BJO 30.11.2004 dnr 890/4/03* "En kommuns rökförbud skall grundas på lag".

BJO Sakslins beslut 30.12.2011,
dnr 2971/4/10*, föredragande Ulla-Maija Lindström

5.16 UTBILDNINGS- OCH KULTURSEKTORN

Till utbildningssektorn hör ärenden som gäller utbildning och kultur. För laglighetskontrollen inom detta sakområde svarade BJO *Jussi Pajuojä*. Huvudföredragande var referendarierådet *Jorma Kuopus*.

5.16.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

I regeringsprogrammet 22.6.2011 fastställdes det som utgångspunkt att det finländska arbetets konkurrenskraft, som grundar sig på kompetens och kreativitet, kräver ett fungerande utbildningssystem. För att de grundläggande fri- och rättigheterna ska tillgodoses är det viktigt att man i regeringsprogrammet och i utvecklingsmålen för utbildningsbranschen betonar en jämlik tillgång till tjänster av jämn kvalitet. Jämlikhetsprincipen ska således tillgodoses inom all utbildning, vetenskap, kultur och idrott samt inom allt ungdomsarbete.

Inom utbildningssektorn planerades bl.a. en reform av gymnasieutbildningen och dessutom diskuterade man livligt yrkeshögskolornas antal och utbildningsutbud inom olika sektorer och områden. För trygghet av de grundläggande språkliga rättigheterna uppställde man som mål att utarbeta en nationell språkstrategi.

Inom den grundläggande utbildningen trädde en reform om stöd för eleverna i kraft vid ingången av år 2011. Utbildningsstyrelsens förnyade grunder för läroplanen för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen skulle tas i bruk senast i augusti 2011. Den timfördelningsgrupp som tillsatts under den förra regeringens mandatperiod lämnade in sitt förslag under våren, men genomförandet av reformen flyttades fram till den nya regeringens mandatperiod. Beredningen fortgick i en tjänstemannaarbetsgrupp som tillsatts av undervisnings- och kulturministeriet.

För yrkesutbildningens del utgjordes en betydande reform av lagstiftningen om antagning av studerande till yrkesutbildning, möjligheten att dra in studierät-

ten mm. (den s.k. SORA-lagstiftningen). Den nya lagstiftningen och de ändringar som Utbildningsstyrelsen på basis av den godkände i grunderna för yrkesutbildningsexamina trädde i kraft vid ingången av år 2012.

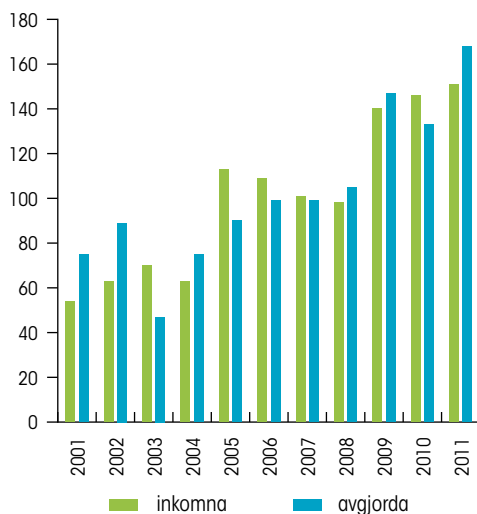
På riksplanet blir de åldersklasser som omfattar barn i grundskolåldern mindre och skolenätet har därmed under 2000-talet inskränkts i olika regioner genom kommunernas beslut om indragning eller sammanslagning av skolor. Kommunerna står i en central ställning i egenskap av anordnare av grundläggande utbildning. Den ekonomiska osäkerheten inom euroområdet och strävandena efter att minska antalet kommuner har under år 2011 också påverkat de tjänster som hänförs till den grundläggande utbildningen. I många kommuner dryftades av regionalpolitiska skäl och sysselsättningsskäl bl.a. utbudet och valet av språk inom den grundläggande utbildningen.

Lärarpermitteringar aktualiserades under åren 2009 och 2010 i många kommuner. Under år 2011 fattades beslut om permittering av lärare endast i Juankoski stad, där permitteringen som längst varade två veckor. Även om permitteringar av undervisningspersonalen i princip inte strider mot lagen om grundläggande utbildning eller mot någon annan lagstiftning som reglerar kommunernas utbildningsverksamhet, har undervisnings- och kulturministeriet (UKM) och Utbildningsstyrelsen (UBS) förhållit sig negativt till lärarpermitteringar också när det gäller mellanstadieutbildningen. Lärarpermitteringar betraktas inte som rätt metod för att eftersträva besparingar. Tavastehus förvaltningsdomstol konstaterade dessutom i sitt avgörande 27.6.2011 att den lärarpermittering som genomfördes i Tavastkyro år 2010 var lagstridig.

I den förfrågning som utfördes hösten 2011 betraktade många kommunala beslutsfattare ändå den grundläggande utbildningen och undervisningsgruppernas storlek som ett av de viktigaste sparobjekten inom den kommunala ekonomin. Statens satsning på utbildning avspeglade sig å andra sidan i att den statsandelsfinansiering som beviljats för utbildning kompletterades av det ökade statsbidrag på över 100 miljoner euro som beviljades för utvecklande av utbildningen.

År 2011 reviderades bl.a. lagen om studiestöd, lagen om forskningscentralen för de inhemska språken, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning, universitetslagen och yrkeshögskolelagen, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt lagen om Europeiska skolan i Helsingfors. År 2011 stiftades dessutom lagen om rättskyddsnämnden för studerande, som också reviderades under året.

BJO uppmärksammade regionförvaltningsreformen redan i JO:s berättelse för år 2010. Under år 2011 följde man inom laglighetskontrollen tätt med denna reform samt rättsskyddstjänsterna inom utbildningssektorn i samband med undersökningen av klagomål och inspektionsverksamheten. Reformen har uppenbarligen minskat Regionförvaltningsverkens möjligheter att tillhandahålla rättsskyddstjänster för utbildningssektorn och stöd för kommunerna. På grund av regionförvaltningsreformen har också den regionala bildningsförvaltningen försämrats, i synnerhet vid Närings-, trafik- och miljöcentralerna.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2001–2011*

5.16.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Största delen av klagomålen berörde i likhet med åren innan den grundläggande utbildningen, såsom skolreor, elevvård och grundskollärares tidsbundna tjänsteförhållanden. Lärarnas krävande arbete och problemen med arbetshälsan uppmärksammades ofta. De enskilda klagomålen gällde bl.a. grundskolvägens längd och det sätt på vilket den mäts, skolornas mögel- och inomhusluftproblem, grundskolans disciplinmetoder, religionsundervisningens innehåll, anordnandet av hemundervisning och den differentierade undervisningens innehåll. I klagomålen riktades också kritik mot antagningen av studerande till universiteten, webbundervisningen, studieavgifterna inom den öppna högskolan och personalförvaltningen vid universiteten. I de klagomål som gällde yrkesutbildningen kritiserades t.ex. möjligheterna att göra uppehåll i utbildningen samt innehållet i fristående examina.



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

De klagomål som berör utbildnings- och kultursektorn har under de tre senaste åren ökat så att de klart överstiger hundra per år, medan antalet klagomål för ett decennium sedan var betydligt färre än hundra. År 2011 inkom 150 klagomål som berörde denna sektor. Antalet avgjorda klagomål uppgick till 164 och var därmed större än år 2010, då 133 klagomål avgjordes.

Under verksamhetsåret föranledde sammanlagt 16 klagomål åtgärder. I 11 av dessa fall framförde JO sin uppfattning, i ett fall gjorde JO en framställning och i fyra fall hade saken rättats till medan ärendet var under behandling hos JO. Med anledning av de klagomål som berörde utbildningssektorn vidtogs åtgärder i ca 10 % av fallen, vilket underskrider genomsnittet vid JO:s kansli under verksamhetsåret (18 %). På lång sikt har andelen åtgärdsavgöranden inom utbildningssektorn i genomsnitt varit densamma som för klagomålen över lag.

5.16.3 INSPEKTIONER

Inom utbildningssektorn utfördes år 2011 fyra inspektioner, som berörde bildningsväsendet i S:t Karins stad, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, Riksarkivet och undervisnings- och kulturministeriet.

Inspektionen av bildningsväsendet i S:t Karins stad genomfördes i juni, i samarbete med Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland. Staden och regionförvaltningsverket bedriver mycket nära samarbete i frågor som berör utbildningssektorn. För att garantera kvaliteten på inomhusluften och bekämpa mögelproblem i skolorna i S:t Karins tillämpar staden en egen verksamhetsmodell som har visat sig vara effektiv. För närvarande förekommer det inga mögelproblem i skolorna, men i vissa skolor har man blivit tvungen att förbättra ventilationen. I skolorna används serviceböcker där energiförbrukningen, energieffektiviteten, ventilationen och användarresponsen noggrant följs upp.

Dessutom har trygghets- och antimobbingsprogram utarbetats för alla skolor i S:t Karins. Projektet KiVa-skola är i bruk i de flesta skolorna. Disciplinfrågorna har varje skola däremot fattat egna beslut om. Den primära

och huvudsakliga disciplinmetoden är fostringssamtal.

Vid inspektionen av Regionförvaltningsverket i Södra Finland, som utfördes i september, uppmärksammades i synnerhet samarbetet mellan regionförvaltningsverkets olika verksamhetsställen samt datatekniken.

Vid inspektionen av Riksarkivet i november konstaterades det bl.a. att situationer där organisationer genomgår förändringar är utmanande även med tanke på arkiveringen. Riksarkivet har sakkännedom i fråga om möjligheterna att uträtta ärenden på elektronisk väg samt i fråga om elektronisk förvaltning. Det finns således skäl att vända sig till Riksarkivet för att få grundläggande information om arkivering också i samband med datasystemprojekt. En reform av den föråldrade arkivlagen har beretts, men projektet har skjutits upp vid UKM.

I samband med inspektionen av UKM uppdragades det att antalet klagomål ökar både vid regionförvaltningsverken och hos justitieombudsmannen och justitiekanslern. Det finns många orsaker till detta, såsom utbildningstjänsternas betydelse i familjernas vardag, medborgarnas ökade medvetenhet om olika frågor samt de problem som hänför sig till kommunernas resurser och förvaltning. Problemen i barnfamiljerna är ofta mångfacetterade. Ett särskilt problem utgörs av att antalet barn som placerats i fosterhem håller på att öka och att ca 4 700 barn för närvarande är placerade i vård utom hemmet.

5.16.4 AVGÖRANDEN

UNDERVISNINGSVÄSENDET KAN ERSÄTTA EN ELEVS FÖRSVUNNA SKOR

Helsingfors stads utbildningsverk hade inte betalat ersättning för en grundskolelevs skor som försvunnit i skolan. Elevens mor hade krävt skadestånd av utbildningsverket för att hennes barns nya skor under en lektion hade försvunnit i skolans aula. Eleverna fick inte använda eller förvara uteskor i klassrummen.

Stadens förvaltningsjurist hade beslutat att inte bevilja skadestånd för skorna. Enligt BJO hade beslutet inte motiverats tillräckligt utförligt och beslutet var inte heller försett med någon besvärсанvisning, såsom kommunallagen förutsätter. Dessutom hade ärendet börjat utredas först efter att staden uppmanats lämna in utredning med anledning av klagomålet.

Juristen hade också den uppfattningen att Helsingfors socialverk inte ersätter kunders saksador. Socialverket har dock beviljat ersättning för egendom som gått sönder eller försvunnit bl.a. inom äldreomsorgen.

BJO ansåg att också undervisningsväsendet har en motsvarande ersättningsmöjlighet och att ärendet borde ha utretts redan med anledning av klagandens ersättningsyrkande. Huvudregeln är dock att den som har tillgripit eller skadat någon annans egendom bär skadeståndsansvaret. JO kan emellertid inte avgöra privaträttsliga skadeståndsärenden.

BJO uppmärksammade samtidigt UBS på kommunernas oenhetliga praxis i ärenden som gäller ersättning för och information om saksador. Också Helsingfors stad borde i likhet med vissa andra kommuner informera om skadeståndsfrågor på sina webbsidor.

BJO Pajuoja's beslut 25.10.2011,
dnr 3327/4/10*, föredragande Jorma Kuopus

ATT LÅTA ELEVER STÅ UTE I KYLAN FÅR INTE ANVÄNDAS SOM DISCIPLINMETOD

BJO undersökte på eget initiativ ett ärende som berörde disciplinering av elever i en grundskola. Ärendet hade refererats i en tidningsartikel. Det var fråga om att en vikarierande lärare vintertid låtit elever i andra klassen stå ute på skolgården utan ytterkläder. Eleverna hade uppträtt störande i klassen och den vikarierande läraren hade uppmanat dem att gå ut och ställa upp sig på rad på skolgården i 10–15 graders kyla för att lugna ner sig.

Eftersom den vikarierande läraren förstod att detta förfarande var felaktigt och skolans rektor hade diskuterat saken med läraren, föranledde ärendet inte några ytterligare åtgärder. BJO uppmärksammade emellertid stadens undervisningsväsende på att 36 § i lagen om grundläggande utbildning innehåller entydiga bestämmelser om de disciplinmetoder som får användas i skolan.

BJO Pajuoja's svar 25.11.2011,
dnr 4367/2/10, föredragande Jorma Kuopus

UR ELEVFORTECKNINGARNA FRAMGICK VILKA ELEVER SOM FICK SPECIALUNDERVISNING

I ett fall riktade klaganden kritik mot det sätt på vilket bildningsnämnden och bildningsdirektören i en kommun hade handlat vid utarbetandet av verksamhetsberättelsen för bildningsnämnden och offentliggörandet av namnen på elever som fick specialundervisning. BJO ansåg att offentliggörandet av grundskolelevernas namn i verksamhetsberättelsen i och för sig inte strider mot bestämmelserna om offentlighet och sekretess. Han konstaterade emellertid att det finns skäl för nämnden att fundera på alternativa sätt att presentera elevgrupperna i berättelsen, så att man inte ur berättelsen kan utläsa vilka elever som får specialundervisning.

BJO Pajuoja's beslut 11.2.2011,
dnr 2983/4/09, föredragande Jorma Kuopus

EN SKOLA HANDLADE OSAKLIGT VID EFTERHANDSHANTERINGEN AV HOT MOT SKOLAN

En högstadiееlev hade hotat skjuta två andra elever med hagelgevär samt komma till skolan med skjutvapnet för att skjuta en lärare. Elevens mor anförde klagomål hos JO, där hon riktade kritik mot det sätt på vilket

grundskolans rektor, biträdande rektor och kommunens bildningschef hade handlat vid efterhandshandlingen av hoten mot skolan.

Hoten hade omedelbart utretts i skolan och tillsammans med polisen. Eleven hade genomgått hälsundersökningar. Eleven hade genast efter att saken uppdragats bett om förlåtelse för hotet i sin egen klass och uppgett att han inte utgör fara för någon annan eller sig själv. Skolans rektor och biträdande rektor hade emellertid krävt att eleven per e-post skulle sända en begäran om förlåtelse till alla skolans lärare och via skolans centralradio be om förlåtelse av de andra eleverna. De andra eleverna hade också på yrkande av biträdande rektorn skrivit en uppsats om hur de förhöll sig till att eleven återvände till skolan.

BJO ansåg att det förfarande som iaktogs då eleven återvände till skolan var problematiskt med tanke på elevens sociala ställning och rättsskydd samt att förfarandet eventuellt stämplade eleven för gott. I lagen om grundläggande utbildning uppräknas på ett klart och uttömmande sätt de disciplinära åtgärder som kan riktas mot en elev. Eleven hade dock inte blivit tvungen att framföra någon offentlig ursäkt i skolans centralradio, eftersom klaganden i egenskap av mor till eleven inte kunde godkänna ett sådant förfarande och inte hade gett sitt samtycke till detta.

BJO delgav skolan sin uppfattning. Till den del klagomålet riktade sig mot polisens förfarande vid förundersökningen och mot social- och hälsovårdsmyndigheterna gavs separata svar i ärendet.

BJO Pajuojaas beslut 12.8.2011,
dnr 2277/4/10*, föredragande Jorma Kuopus

VEM ANSVARAR FÖR UNDERVISNINGEN FÖR BARN SOM PLACERATS I ETT PRIVAT FAMILJEHEM?

I ett klagomål riktades kritik mot det sätt på vilket kommunens bildningsdirektör och undervisningsväsendet handlat i ett ärende som gällde anordnandet av undervisning för barn som placerats i ett privat familje-

hem. Klagandena, som företrädde familjehemmet, hade gjort en samarbetsframställning till kommunen om att en kommunalt avlönad lärare skulle placeras i familjehemmet. Klagandena konstaterade att kommunen hade fördröjt anordnandet av undervisning för barnen och att kommunen inte hade deltagit i kostnaderna för undervisningen för de barn som fick hemundervisning i familjehemmet.

Enligt utredningen hade kommunen anvisat en närskola för de barn som placerats i familjehemmet. Skolan svarade för anordnandet av undervisning för barnen, med beaktande av deras hälsoförförhållanden.

BJO konstaterade att det organ som svarar för socialvården i kommunen och som bär ansvaret för anordnandet av vård utom hemmet i sista hand har beslutanderätt i fråga om undervisningen för barn som är placerade i vård utom hemmet. Den beslutanderätt som tillkommer detta organ och vårdnadshavarna kan inte enligt barnskyddslagens bestämmelser överföras till en privat serviceproducent som tillhandahåller vård utom hemmet.

Ett barn har enligt barnskyddslagen rätt till behövlig vård utom hemmet. Av detta följer att företrädaren för den plats där barnet placerats i vård utom hemmet har rätt att delta i anordnandet av barnets dagliga skötsel och omvårdnad. Företrädarna för platsen för vård utom hemmet kan således i samarbete med utbildningsanordnaren planera hur barnets dagliga skolgång i varje enskilt fall ska ordnas.

Beslutanderätten om hur barnets skolgång ska ordnas tillkommer dock i sista hand det organ som ansvarar för socialvården och den kommunala myndighet som svarar för utbildningen och som fattar beslut om anordnandet av utbildning i barnets placeringskommun. I detta ärende fanns det inte skäl att misstänka att kommunens undervisningsväsende eller bildningsdirektören skulle ha försummat sina skyldigheter eller överskridit sin beslutanderätt när det gällde anordnandet av undervisningen.

BJO Pajuojaas beslut 21.6.2011,
dnr 2434/4/10, föredragande Piatta Skottman-Kivelä

PIERCINGFÖRBUD VID YRKESLÄROANSTALTER

BJO fortsatte under verksamhetsåret på eget initiativ undersöka piercingförbudet vid yrkesläroanstalter. År 2010 konstaterade BJO att det förbud mot användning av piercing-smycken som hörde till Åbo yrkesinstituts ordningsföreskrifter äventyrade studerandenas grundläggande fri- och rättigheter på grund av sin allmänna utformning (2948/2/08). BJO bad UKM meddela vilka åtgärder som vidtagits i detta ärende. Utbildningsstyrelsen hade informerat yrkesutbildningsanordnarna om BJO:s beslut och uppmärksammat frågan i sin utbildning. Dessutom hade UKM och UBS preciserat sina anvisningar om piercingförbud och UBS hade bett yrkesläroanstalterna lämna in en utredning om sina egna åtgärder.

BJO konstaterade att UBS:s grundläggande riktlinjer om piercingförbud vid yrkesutbildning är förenliga med hans tidigare beslut. I avvikelse från de övriga läroanstalter som var föremål för granskning hade Åbo yrkesinstitut dock fortfarande inte vidtagit några åtgärder i ärendet. BJO bad UBS ännu särskilt bedöma Åbo yrkesinstituts förfarande och behovet av tilläggsanvisningar för läroanstalterna.

BJO Pajuoja's beslut 20.4.2011,
dnr 1586/2/11*, föredragande Mikko Sarja

UBS meddelade sedermera att Åbo yrkesinstitut hade preciserat sina anvisningar i enlighet med riktlinjerna. UBS hade dessutom börjat utarbeta sektorspecifika säkerhetshandböcker för utbildningarna. I dem behandlas också de åtgärder som piercingsmycken medför vid läroinrättningarna. Ärendet föranledde således inte några ytterligare åtgärder från BJO:s sida.

EN REKTOR TVINGADE ELEVER ATT DELTA I EN JULGUDSTJÄNST

I ett ärende riktade klaganden kritik mot en gymnasie- rektor som hade bestämt att det var obligatoriskt för alla gymnasieelever som hörde till den evangelisk-lut-

herska kyrkan att delta i en julgudstjänst, oavsett deras religiösa övertygelse.

BJO konstaterade att den religions- och samvetsfrihet som garanteras i 11 § i grundlagen innefattar rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge uttryck för sin övertygelse och rätten att höra till eller inte höra till ett religiöst samfund. Ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning eller religiösa evenemang. De som hör till kyrkan är dock skyldiga att delta i grundskolans och gymnasiets religionsundervisning. Sådan verksamhet som betraktas som religionsutövning är emellertid frivillig för alla i skolan, oavsett om de hör till kyrkan eller inte. BJO delgav rektorn sin uppfattning.

BJO Pajuoja's beslut 11.5.2011,
dnr 4812/4/10, föredragande Piatta Skottman-Kivelä

EN SVENSKSPRÅKIG STUDENT- EXAMENSUPPGIFT VAR INEXAKT

I ett klagomål uppmärksammades ett översättningsfel som fanns i studentskrivningarnas svenskspråkiga version av en uppgift i samhällslära våren 2009. I uppgiften hade man för den finska termen "kriisinhallinta" använt begreppet "krisförvaltning". Den korrekta termen skulle enligt klagomålet ha varit "krishantering".

Enligt studentexamensnämnden förekom begreppet "krisförvaltning" i officiella dokument i betydelsen "civil och militär krishantering". Nämnden hänvisade till ett pressmeddelande som utrikesministeriet publicerat ca tio år tidigare. JO ansåg emellertid att man inte på basis av ett pressmeddelande kan göra slutledningar om huruvida ett begrepp är vedertaget eller inte. Begreppet används inte på ett vedertaget sätt i lagstiftningen eller lagberedningshandlingarna. Den övriga utredningen av ärendet gav inte heller stöd för att termen "krisförvaltning" allmänt skulle användas i den betydelse som studentexamensnämnden avsåg.

JO ansåg att den svenskspråkiga versionen av studentexamensuppgiften inte var tillräckligt exakt formulerad, vilket kan ha inverkat på förståelsen av uppgiften. JO

kunde emellertid inte ta ställning till hur ärendet hade påverkat provprestationerna. Studentexamensnämndens förfarande uppfyllde inte de krav som ställs på korrekt behandling av ett ärende. JO delgav nämnden sin uppfattning.

JO Jämskeläinens beslut 1.7.2011,
dnr 3753/4/09*, föredragande Mikko Sarja

FRAMSTÄLLNING OM FÖRTYDLIGANDE AV FORSKARGRUPPERS ANSVAR OCH RÄTTIGHETER

I ett ärende bad klaganden JO undersöka Helsingfors universitets, Finlands Akademis och Åbo universitets ansvar och verksamhet i anslutning till ett forskningsprojekt som klaganden hade deltagit i sammanlagt under ca 30 års tid, först på hobbybasis i egenskap av insamlare av biologiskt forskningsmaterial, sedermera som forskningsstipendiat och slutligen som doktorand. Klaganden hade återkallat det tillstånd att använda hans forskningsmaterial som han muntligen gett en spetsforskningsgrupp. Enligt klaganden hade behandlingen av hans utredningsbegäran i ärendet räckt alltför länge, i synnerhet vid Helsingfors universitet.

BJO konstaterade att behandlingen av klagandens mångfacetterade förvaltningsärende som berörde immateriella rättigheter i och för sig inte hade fördröjts. BJO gjorde emellertid en framställning om att UKM skulle vidta åtgärder för att förtydliga administrationen i fråga om universitetens forskargrupper och de olika parternas rättigheter när det gäller användningen av gemensamt och bearbetat forskningsmaterial.

BJO Pajuoja's beslut 17.1.2011,
dnr 1639/4/09*, föredragande Jorma Kuopus

5.17 SPRÅKÄRENDEN

Språkärendena gäller i första hand den rätt att använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, som garanteras var och en i grundlagen, det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder samt även tryggheten av de språkliga rättigheterna på ett mer allmänt plan. 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. Till kategorin språkärenden hör också ärenden som gäller samiskans ställning. Det samiska språkets ställning regleras särskilt i samiska språklagen. Till kategorin språkärenden hör vidare ärenden som gäller rätten att använda främmande språk hos myndigheterna.

Språkärendena hörde under verksamhetsåret till JO Petri Jääskeläinens ansvarsområde. Biträdande justitieombudsmännen avgjorde också vissa språkärenden. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade äldre JO-sekreterare Mikko Sarja. De ärenden som refereras mer utförligt i avsnittet 5.17.3 har, om inte något annat nämns, avgjorts av JO och föredragits av huvudföredraganden.

5.17.1 ALLMÄNT

Justitieministeriets (JM) enhet för demokrati- och språkärenden följer i samråd med delegationen för språkärenden verkställigheten av språklagen som trädde i kraft 2004. 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 utarbetar också den berättelse om språklagstiftningen som statsrådet varje valperiod överlämnar till riksdagen. Berättelsen har hittills getts 2006 och 2009.

Det har inte gjorts några nämnvärda ändringar i språklagen sedan den stiftades men under detta verksamhetsår kompletterades lagen med en principiellt viktig

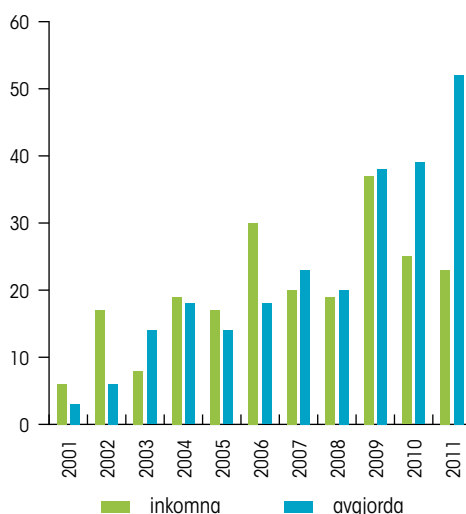
bestämmelse som gäller publiceringen av allmänt bindande kollektivavtal på antingen finska eller svenska och i översättning till det andra nationalspråket.

Statsrådets kansli tillsatte projektet Nationalspråksstrategin för tiden 2.11.2011–31.12.2012. Projektet ska i linje med regeringsprogrammet utarbeta en långsiktig språkstrategi för att utveckla de två livskraftiga nationalspråken finska och svenska och utifrån detta konkretisera åtgärder för regeringsperioden

Rådgivande kommittén som övervakar efterföljandet av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter publicerade sin rapport, där man behandlar bl.a. verkställandet av språklagen och samiska språklagen.

5.17.2 LAGLIGHETSKONTROLL

År 2011 avgjordes 73 språkärenden och av dem ledde 30 (41 %) till åtgärder. Den vanligaste åtgärden var meddelande av uppfattning (21). Fyra ärenden ledde till framställning och fem ärenden till andra åtgärder.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2001–2011*

De flesta avgöranden gällde också detta år det svenska språkets ställning. I 17 avgöranden handlade det om rätten att använda det finska språket. I 11 ärenden berördes rätten att använda något främmande språk (i de flesta fallen engelska).

I ett fall som upptogs på eget initiativ efter en inspektion och som gällde gränsbevakningsväsendets service och blanketter var det fråga om samiskans ställning. Efter att Gränsbevakningsväsendet vidtagit åtgärder för att korrigera situationen fanns det inte längre anledning till ytterligare åtgärder (1068/2/11). Ett utlåtande om ursprungsbefolkningens rätt att delta i beslutsfattande gavs till FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (219/5/11). Genom en ändring av statsrådets förordning om stöd för tidningspressen förbättrades det samiska språkets ställning. I framtiden kan stöd också beviljas samiska webbpublikationer och bilagor som utkommer i samband med tidningar som publiceras på finska eller svenska. Den samiskspråkiga befolkningen har inte haft någon egen tidning sedan 2001.

JO tog på eget initiativ upp de språkliga rättigheterna i automatisk trafikövervakning. Inrikesministeriet (IM) fick en anmärkning av JO 2010 eftersom det automatiska trafikövervakningssystemet inte tryggade svenskspråkigas grundläggande språkliga rättigheter. Polisstyrelsen uppmanades ta ett aktivare grepp men bristerna korrigerades inte (3243/2/11*). Behandlingen av ärendet är fortfarande på hållt.

I samband med inspektioner av olika förvaltningsområden fästs av tradition utöver annan granskning också avseende vid kundernas rätt att använda sitt eget språk och få service på det språket. Under verksamhetsåret, då specialtemat för övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna liksom i fjol var de språkliga rättigheterna och kravet på ett gott språk, underströks dessa frågor ytterligare (jfr. avsnitt 3.5).

5.17.3 AVGÖRANDEN

AVGÖRANDEN OM ÅLANDS SÄRSTÄLLNING I SPRÅKLIGT HÄNSEENDE

Åland ska höras på svenska

JO bedömde JM:s och utrikesministeriets vana att i regel sända bilagor endast på finska när ministerierna sänder svenskspråkiga begäranden om yttrande till landskapet. Det var fråga om en begäran om yttrande (503/4/09*) om ett förslag till lagstiftning (betänkande) och hörande av landskapet i samband med nationell rapporteringsskyldighet som följde av en internationell överenskommelse (656/4/09*). JO ansåg att åtminstone i de fall då ministerierna gör den bedömningen att tröskeln överskrider för att höra landskapet på det sätt som avses i självstyrelselagen ska förfarandet ske i linje med självstyrelselagens bestämmelser om språk när handlingar utväxlas. Landskapet ska då i samband med begäran om yttrande tillställas hela det material på svenska som yttrandet förväntas behandla. Samtidigt underströk JO att tröskeln för att höra landskapet inte på konstgjorda grunder får höjas bara för att undvika att översätta handlingarna.

I sådana fall då ett ministerium anser det befogat att bereda landskapets myndigheter eller statliga myndigheter i landskapet tillfälle att yttra sig också om lagberedningsprojekt som inte på det sätt som avses i självstyrelselagen nödvändigtvis är synnerligen viktiga för landskapet blir situationen svårare att tolka. JO betonade å ena sidan betydelsen av dialog mellan statsrådet samt statens centralförvaltning och landskapets myndigheter och de statliga myndigheterna i landskapet. På detta sätt borde det vara möjligt att ta reda på hur viktig en fråga är för landskapet och samtidigt komma överens om förfaringssättet i enskilda ärenden.

Utifrån dessa beslut inledde JM en översyn av Ålands anvisningarna (Hörandet av landskapet Åland vid beredningen av nationella lagstiftningsärenden, utredningar och anvisningar 49/2011). I sitt utlåtande om arbetsgruppens förslag ansåg JO att de konkreta åt-

gärdsförslagen för att trygga landskapets ställning vid yttrandeförfarandet står i samklang med de allmänna riktlinjer som JO redan tidigare har framfört (4208/5/11). Den nya anvisningarna trädde i kraft år 2012 (JM 44/08/2011).

Förhörsprotokoll som sänds till Åland ska översättas till svenska

JO tog på eget initiativ upp frågan om översättning av förhörsprotokoll. Det var fråga om att den åländska polismyndigheten bad rikets polis om handräckning i en anhängig förundersökning för att förhöra en finskspråkig misstänkt. Frågan uppstod om vem som skulle se till att ett finskspråkigt protokoll översattes till svenska och stå för kostnaderna, eftersom landskapet Åland är enspråkigt svenskt. Enligt överenskommelseförordningen om Ålands polisförvaltning kan landskapet och IM komma överens om kostnadsfördelningen i olika sammanhang. I det aktuella fallet hade emellertid landskapet och riket divergerande uppfattningar om saken.

JO betonade vikten av att parterna för en dialog när ärenden av detta slag avgörs. JO framhöll också att om centralkriminalpolisens (CKP) översättare gratis står till den åländska polisens förfogande enligt vad IM uppger, så varför låter inte rikets polis översätta förhörsprotokoll som uppsatts för de åländska polismyndigheterna hos CKP innan de sänds till landskapet. Då skulle de åländska polismyndigheterna inte separat behöva låta översätta protokollet hos CKP. JO underströk att det svenska språket är en av hörnstenarna i grundlagen och självstyrelselagen för Åland när det gäller att säkerställa landskapets självstyrelse. Detta framgår i praktiken bl.a. av självstyrelselagens bestämmelser om brevväxlingsspråket, som utgår från att material från rikets myndigheter ska sändas till myndigheterna i landskapet enbart på svenska. JO bad IM och Ålands landskapsregering meddela vilka åtgärder som har vidtagits i saken (1340/2/09).

Parterna meddelade att de kommit fram till en lösning som innebär att alla finskspråkiga förhörsprotokoll översätts vid CKP innan de sänds till Åland, som inte åsamkas kostnader för förfarandet. Saken gav inte anledning till ytterligare åtgärder från JO:s sida.

Felaktigt förfarande vid fakturering

Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning hade sänt en finskspråkig faktura till en åländsk advokatbyrå. Servicecentret medgav sitt fel och uppgav att det vidtagit åtgärder för att se över sina rutiner så att felet inte skulle upprepas i fortsättningen. JO uppmärksammade servicecentret på vikten av omsorgsfullhet i faktureringsärenden som har kopplingar till det enspråkigt svenskspråkiga Åland (1914/4/10).

Översättning av rekommendationerna om god revisionssed

JO ansåg att det var motiverat att översätta rekommendationerna om god revisionssed till svenska, med hänsyn till att det allmänna ska främja grundläggande fri- och rättigheter och säkerställa de grundläggande språkliga rättigheterna, trots att ANM inte har någon uttrycklig lagfäst skyldighet att översätta denna typ av rekommendationer som tagits fram av en privaträttslig förening. Skyldigheten att översätta rekommendationerna kunde enligt JO inte heller härledas ur självstyrelselagen för Åland men av landskapets enspråkighet följer att behovet att översätta i praktiken är större i landskapet än i riket (2363/4/10; se även 3232/4/06*, 2825/2/08* och 930/2/10*).

Den som söker näringsrätt kan förutsättas kunna svenska

Klaganden var missnöjd med att Ålands landskapsregering inte hade beviljat ett företag näringsrätt på den grunden att företagets verksamhetsspråk inte var svenska. JO konstaterade att Åland har en grundlagsfäst självstyrelse, vilket bl.a. tar sig uttryck i att landskapet har självständig rätt att stifta lagar. Den landskapslag som reglerar frågan ger landskapsregeringen möjlighet att ställa villkor för beviljande av näringsrätt. Landskapsregeringen har i allmänhet ställt som villkor att sökandens verksamhetsspråk är svenska. Det faktum att klaganden inte förmådde kommunicera med landskapsregeringen på svenska och att sökandeföretagets webbsidor inte fanns på svenska tydde på att

språkvillkoret inte kunde uppfyllas. Landskapsregeringen förfor inte lagstridigt och missbrukade inte heller sin prövningsrätt (3723/4/09).

MYNDIGHETER BÖR UPPTÄRA UNDER SITT OFFICIELLA NAMN

JO prövade i fyra klagomålsavgöranden förfarandet vid Trafiksäkerhetsverket och samkommunen för sjukvårds- och socialtjänster i Kymmenedalen då de gått in för att använda benämningarna Trafi och Carea i anslutning till sina officiella namn. JO framhöll att det med hänsyn till god förvaltning och språkliga rättigheter är viktigt vilka namn aktörer som sköter offentliga uppdrag använder. JO ansåg att det för bildandet av namn på myndigheter, också förkortningar och andra binamn, borde skapas en enhetlig praxis som beaktar kraven på god förvaltning och värnandet av landets språkliga kulturarv. JO föreslog att man överväger alternativet att uttryckligen lagstifta om kriterierna för namnen på myndigheter och andra aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och om den roll som Forskningscentralen för de inhemska språken bör ha i namnfrågor. JO sände sitt beslut till JM som svarar för beredningen av förvaltningslagen och språklagen, till finansministeriet som svarar för utvecklingen av förvaltningen samt till undervisnings- och kulturministeriet som svarar för beredningen av lagstiftning som gäller Forskningscentralen för de inhemska språken (2745*, 2995*, 3581* och 3706/4/10*; utförligare i avsnitt 5.23).

FÖRORDNINGEN OM FÖRPACKNINGSPÅSKRIFTER STRIDER MOT GRUNDLAGEN OCH SPRÅKLAGEN

Enligt språklagen ska lagstadgade påskrifter på en produkt, om produkten säljs i en enspråkig kommun, finnas åtminstone på den kommunens språk och i en tvåspråkig kommun åtminstone på finska och svenska. Språkbestämmelserna i handels- och industriministeriets förordning om förpackningspåskrifter utgår dock från att de obligatoriska påskrifterna på förpack-

ningar också kan göras på norska eller danska i stället för på svenska. Bestämmelserna gör det vidare möjligt att i tvåspråkiga kommuner i vissa fall använda enbart finska eller svenska. Enligt JO står dessa språkbestämmelser i strid med utgångspunkterna för grundlagen och språklagen, vilket leder till att de myndigheter som ska övervaka förpackningspåskrifter saklighet inte enligt den uttryckliga grundlagsbestämmelsen kan tillämpa förordningen i sin verksamhet.

JO meddelade jord- och skogsbruksministeriet (JSM) sin uppfattning att ministeriet på eget initiativ borde ha vidtagit åtgärder för att rätta till de språkbestämmelser som stred mot grundlagen och språklagen efter att uppgifterna som gällde livsmedelslagstiftningen hade överförts till ministeriets verksamhetsområde från början av 2008. Eftersom så inte hade skett, ansåg JO att JSM genom sin passivitet hade försummat sin skyldighet att främja konsumenternas grundläggande språkliga rättigheter och uppmanade ministeriet att meddela vilka åtgärder det vidtagit (368/4/10*).

Ministeriet meddelade att språkbestämmelserna gällande förpackningspåskrifter ska omprövas när EU-förordningen om förpackningspåskrifter träder i kraft.

INFORMATION OM BILJETTKONTROLL SKA GES PÅ BÅDA NATIONALSPRÅKEN

JO undersökte på eget initiativ hur de språkliga rättigheterna förverkligas vid biljettkontroll i kollektivtrafiken. JO gjorde en närmare granskning av hur tvåspråkigheten syns och kan påvisas i biljettkontrollörernas verksamhet. För passagerarna är det betydelsefullt att få information om att biljettkontroll inleds, eftersom informationen hänförs till en åtgärd som kan resultera i en kontrollavgift. Enligt JO ska en biljettkontrollör hos en tvåspråkig myndighet på eget initiativ använda båda nationalspråken när den informerar om biljettkontroll. Därefter ska samarbetet med resenären ske på det nationalspråk som denne själv använder eller uppger sig vilja använda. JO bad samkommunen Helsingforsregionens trafik (HRT) meddela vilka åtgärder den vidtagit i ärendet (4309/2/10*).

HRT meddelade att den gett biljettkontrollörerna anvisningar att på båda nationalspråken informera om att biljettkontroll inleds. Ärendet föranledde inga andra åtgärder från JO:s sida.

UNIVERSITET KAN INTE SLUTA ANVÄNDA SITT FÖRVALTNINGSSPRÅK I PLATSANNONSER

JO undersökte på eget initiativ med anledning av tre platsannonser som publicerats i en rikstäckande tidning frågan om vilka språk universiteten ska använda i annonser. Två annonser var enbart engelskspråkiga och en delvis finskspråkig, delvis engelskspråkig. JO ansåg att utgångspunkten är den att platsannonser i första hand i sin helhet ska publiceras på förvaltnings-språket enligt universitetslagen. Annonserna kan dessutom också publiceras på andra språk om detta anses ändamålsenligt. Det är däremot inte juridiskt godtagbart att förvaltnings-språket inte används av exempelvis kostnadsskäl eller på den grunden att de sökande förutsätts behärska något främmande språk (30*, 523* och 1337/2/09*).

ÖVRIGA AVGÖRANDEN

Åtta avgöranden gällde rätten till översättning. Konsumentverket förfor felaktigt när det till en finskspråkig klagande sände en svenskspråkig handling som trots begäran inte översattes till finska (684/4/11). Också Livsmedelssäkerhetsverket förfor felaktigt när det inledningsvis sände en handling till klaganden enbart på engelska (1327/4/11). En närings-, trafik- och miljöcentral förfor däremot inte felaktigt när den inte hade tillställt en part översättningar efter att denne bytt modersmål mitt under behandlingen av ett ärende (2725/4/11).

Inte heller Folkpensionsanstalten (FPA) förfor felaktigt när den sände en utländsk kund ett finskspråkigt beslut eftersom tolkningshjälp kunde fås (2979/4/10).

Polisen på ett tjänsteområde där majoritetsspråket var finska förfor inte heller felaktigt när den inte översatte ett beslut till engelska eller till svenska i ett ärende som hade anhängiggjorts på engelska (569, 629 och 3855/4/11). CKP förfor inte felaktigt när den inte översatte ett förundersökningsprotokoll i sin helhet till ett främmande språk som den misstänkte förstod (4513/4/09*).

Fyra avgöranden gällde information. Ett meddelande på en ambassads automatiska telefonsvarare stred mot språklagen eftersom det var avfattat enbart på finska och engelska men inte på svenska (1891/4/10*). En tvåspråkig polisinskrifning hade informerat på ett sätt som stred mot språklagen, eftersom alla meddelanden till allmänheten inte hade publicerats på båda nationalspråken på polisinskrifningens webbplats (2762/4/09*). Däremot förfor ANM inte felaktigt vid publiceringen av material eftersom statistiska publikationer och publikationen Työpoliittinen aikakauskirja inte är sådant material som enligt språklagen måste publiceras på båda nationalspråken (1308/4/10). Helsingfors stads trafikverks förfarande i samband med information om undantagsarrangemang i spårvagns-trafiken undersöktes på eget initiativ men ärendet föranledde inte åtgärder (4742/2/09*).

Tre avgöranden gällde trafikövervakningen, där svenskspråkiga bilisters språkliga rättigheter förverkligades inte. En klagande hade fått ett ordningsbotsföreläggande på blandspråk, dvs. en tvåspråkig blankett hade fyllts i delvis på finska och delvis på svenska (463/4/10*). I ett annat fall hade klaganden på ett finskspråkigt blankettunderlag fått ett intyg över att registerplåtarna tagits bort från ett fordon samt ett tillfälligt körtillstånd (3463/4/09*). I det tredje fallet hade klaganden fått en finskspråkig kallelse från polisen till ett möte där ett straffanspråk skulle delges. Klaganden hade inte över huvud taget kunnat sköta sitt ärende på svenska när han kontaktade polisinskrifningen per telefon (3624/4/09).

Polisen förfor lagstridigt också när den upprättade ett förhörsprotokoll på finska trots att personen i fråga hade ett främmande språk som modersmål och hade valt att tala svenska under förhöret (125/4/10).

De språkliga rättigheterna förverkligades inte inom hälso- och sjukvården, då man inte kunde ge service på svenska under jourtid vid en hälsovårdscentral i en tvåspråkig kommun. Tvåspråkiga kommuners skyldighet att ordna hälso- och sjukvård på båda nationalspråken gäller också situationer där kommunerna ordnar dessa tjänster i samarbete med andra kommuner (1368/4/10). I avgörandet 3846/4/09 var det fråga om att få service på finska vid en tvåspråkig hälsovårdscentral. Avgörandena 1962/4/09* och 661/4/10* gällde språket i patientjournaler och språkliga rättigheter när hälsovårdsservice ordnas.

Också i andra typer av kundservice förekom det problem med att förverkliga de språkliga rättigheterna. En nödcentral förfor lagstridigt när en kund som ringde upp på svenska hade blivit tillfrågad om denne kunde tala finska och dennes andra samtal överfördes inte heller till en svenskspråkig jour (1455/4/10*). Arbets- och näringsbyrån försummade sin serviceplikt när det inte fäste avseende vid en kunds kunskaper i svenska och inte heller gav service på svenska efter att kunden hade framställt en begäran om att få sköta sina ärenden på svenska (2965/4/10). I ett fall var det uppenbart att en kundrådgivare vid FPA inte hade tillräckliga språkkunskaper för att föra en diskussion med en kund på en sådan nivå att kunden fick en korrekt uppfattning om hur hans ärende hade skötts (2207/4/10).

Också studentexamensnämnden förfor felaktigt när den i den svenskspråkiga versionen av en fråga i ett studentexamensprov hade använt ett uttryck som inte är vedertaget i det svenska språket (3753/4/09*; se även 5.16.4).

JO tog också ställning till den ställning som personer med sensoriska funktionshinder har i förvaltningsförfaranden och konstaterade att det finns goda grunder för positiv särbehandling i sådana fall. Förvaltningslagens bestämmelser om tolkning och översättning gäller endast ärenden som kan anhängiggöras på initiativ av en myndighet. Åtminstone i situationer där man vid behandling av sådana ärenden kan konstatera att en part har sensoriska funktionshinder är det motiverat att myndigheten agerar på eget initiativ också i delgivningsskedet och inte endast väntar att kunden eventuellt tar kontakt. Även om förvaltningslagen inte känner till muntlig delgivning, kunde myndigheten med hänsyn till sin skyldighet att ge råd, service och ordna tolkning också exempelvis kontakta en kund med nedsatt syn per telefon och meddela att ett avgörande med ett visst innehåll eller någon annan handling inom kort är att vänta i skriftlig form. I sista hand är det fråga om hur man från fall till fall på bästa möjliga sätt kan kombinera skriftlig delgivning och tolkning av innehållet i ett beslut på ett sådant sätt att jämlikheten för personer med sensoriska funktionshinder tryggas i förvaltningsärenden (1461/4/10*).

5.18 BESKATTNING

Till detta sakområde hänförs både den direkta och den indirekta beskattningen. Ärenden som gäller tullens bilbeskattning i anslutning till bilimport har emellertid statistikförts inom det sakområde som gäller tullärenden. De klagomål som gällde beskattningen avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade äldre JO-sekreterare *Ulla-Maija Lindström*.

5.18.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Den förnyelse av verksamhetsmetoderna inom Skatteförvaltningen som inleddes redan under det förra årtiondet pågår fortfarande. De regionala verksamhetsenheterna har frångått till förmån för riksomfattande enheter som betjänar olika kategorier av skattebetalare. Enligt lagen om Skatteförvaltningen (503/2010) är Skatteförvaltningen den myndighet som är behörig i fråga om all beskattning. Inom Skatteförvaltningen är uppgifterna emellertid uppdelade mellan olika enheter. Enheternas antal, namn, verksamhetsområden och huvudsakliga uppgifter fastställs genom förordning av statsrådet.

Statsrådsförordningen om enheter inom Skatteförvaltningen (563/2010) reviderades 22.9.2011 så att en Personbeskattningsenhet, vars verksamhetsområde omfattar hela landet, inrättades vid Skatteförvaltningen 1.1.2012. Från och med ingången av år 2012 består Skatteförvaltningens enheter således av Företagsbeskattningsenheten, Personbeskattningsenheten, Skattegranskningsenheten, Skatteuppbördsenheten och övriga enheter samt av Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt. Vid ingången av år 2011 omvandlades dessutom Enheten för utredning av grå ekonomi till Skatteförvaltningens enhet för utredning av grå ekonomi. Det sista skedet i skatteförvaltningsreformen innebär att Skatteförvaltningens riksomfattande skatterättelsenämnd kommer att inrättas vid ingången av år 2013.

Finansministeriet (FM) fungerar som sakkunnig när det gäller att ställa upp mål för Finlands skattepolitik. FM svarar också för beredningen av skattelagstiftningen och deltar i utvecklandet av Skatteförvaltningen. FM styr Skatteförvaltningen med hjälp av årliga resultatavtal.

BJO Sakslin besökte 8.12.2011 FM för att bekanta sig med dess skatteavdelning. Överdirektör Lasse Arvela gav en allmän översikt över skatteavdelningens verksamhet och aktuella lagstiftningsprojekt. BJO redogjorde utgående från de klagomål som inkommit till JO:s kansli för de dröjsmål som konstaterats i synnerhet vid Huvudstadsregionens skattebyrå och vid ett av Företagsbeskattningsenhetens verksamhetsställen i centrala Finland. BJO framförde farhågor om hur personalen klarar av den påfrestning som de kontinuerliga organisationsförändringarna medför och om hur förändringarna möjligen också påverkar arbetsledningen. Till målen med utvecklandet av kundservicen hör enligt överdirektör Arvela också att nå en jämnare fördelning av arbetet på rikspanelet.

Även för personbeskattningsens del övergår man 1.1.2012 till en riksomfattande verksamhetsmodell, där arbetsledningen omfattar hela landet. Därmed kommer också beredningen av personbeskattningen att fördelas jämnt inom landet och arbetet borde således inte hopa sig vid enskilda verksamhetsställen. Enligt överdirektören skulle den erhållna responsen uppmärksammas vid den månatliga underhandlingen med Skatteförvaltningen.

5.18.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Under verksamhetsåret avgjordes ca hundra klagomål som gällde beskattningen. Antalet klagomål ökade en aning i förhållande till året innan. Åtgärder vidtogs med anledning av nio klagomål och ett ärende som JO undersökte på eget initiativ. Trots att skattelagstiftningen är svårtydbar och beskattningen är ett massförfarande där ett stort antal skatteärenden behandlas på en kort tid, har klagomålen och även åtgärdsavgörandena dock varit förhållandevis få till

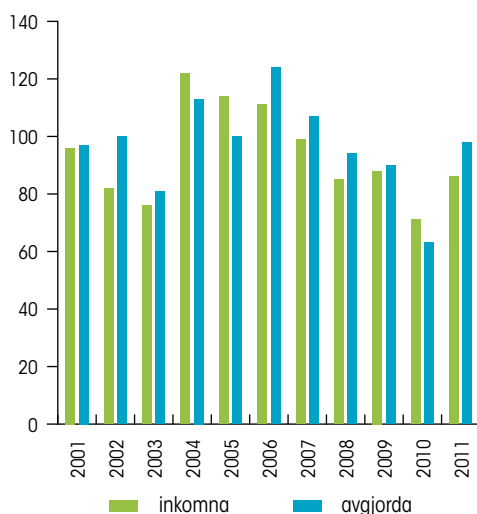
antalet. En orsak till detta kan vara att kunderna på grund av de omfattande rättsmedel som finns att tillgå inom beskattningen och den detaljerade regleringen av beskattningsförfarandet inte har upplevt att de haft behov av att vända sig till den högsta laglighetsövervakaren.

Under verksamhetsåret största delen av klagomål gällde beskattningen av privatpersoner. I en del klagomål riktades det kritik mot de skattegranskningar som utförts vid olika företag och mot den efterbeskattning som utförts på basis av granskningarna. Klagomålen riktade sig ofta mot skattemyndigheternas och besvärinstansernas beslut och beslutsmotiveringar. Under verksamhetsåret begärde klagandena i flera klagomål att JO skulle ändra den verkställda beskattningen eller besvärinstansens beslut. JO kan emellertid inte fungera som ett alternativ eller komplement till det lagstadgade systemet för ändringssökande.

I de svar som utarbetades med anledning av klagomålen redogjorde man för JO:s behörighet samt för den gällande beskattnings- och rättspraxisen. I vissa fall riktade sig klagomålen också mot skattelagarnas bestämmelser. I dessa fall strävade man efter att på basis av lagarnas förarbeten utreda för klagandena vilka aspekter som ligger till grund för bestämmelserna. I svaren redogjorde man särskilt också för de bedömningar som gjorts av riksdagens finansutskott.

Inom Skatteförvaltningen tog man i början av år 2010 i bruk ett skattekontosystem för sådana skatter som betalas på eget initiativ. Övergången till detta system innebar såväl för Skatteförvaltningen som för dess kunder en stor förändring både i tekniskt avseende och med tanke på förfarandet.

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade sänt in månadsskatteklamationer för januari, februari och mars i tid och samma dag betalat in beloppen på Skatteförvaltningens konto. Enligt Skatteförvaltningens utredning hade emellertid den punkt som gällde förskottsinnehållningens belopp inte blivit ifyllt i deklarationen för januari. Därför hade informationen om förskottsinnehållningen inte på det sätt som klaganden avsett förmedlats till kontoutdraget 1/2010, utan kontoutdraget utvisade ett positivt saldo som motsvarade förskottsinnehållningens belopp. Klaganden hade där-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

efter lämnat in en begäran om rättelse till Skatteförvaltningen. Vid Skatteförvaltningen behandlades klagandens begäran om rättelse inom ramen för två separata förfaranden. Rättelsebegäran avlästes i Itellas optiska avläsnings tjänst och dessutom behandlades den manuellt inom Skatteförvaltningen. Detta felaktiga förfarande för rättelse av felet upprepade sig då klaganden lämnade in en ny begäran om rättelse. Skatteförvaltningens förfarande ledde till att klagandens skattekonto visade ett negativt saldo på drygt 2 000 euro, trots att klaganden *de facto* hade fullgjort sin betalningsskyldighet och även strävat efter att rätta felen i kontoutdragen.

Skatteförvaltningen uppgav i sin utredning att detta förfarande har åtgärdats, så att de periodskattedeclarationer som finns bifogade till en begäran om rättelse inte längre automatiskt behandlas som sådana tilläggsdeclarationer som ska registreras på skattekontot, utan behandlas av en handläggare tillsammans med begäran om rättelse. För klagandens del rättades Skatteförvaltningens fel 31.5.2010.

I stället för att man inom Skatteförvaltningen på ett tillbörligt sätt skulle ha utrett och undersökt klagandens skriftliga begäran om rättelse jämte bilagor, konstaterade BJO att betalningsförligheter hade registrerats på skattekontot såväl vid Itellas optiska avläsnings tjänst som vid det manuella rättelseförfarande som utfördes av Skatteförvaltningens handläggare. Detta ledde till en dubbel felaktig rättelse av förskottsinnehållningsbeloppet.

Enligt BJO hade Skatteförvaltningen således försummat att behandla klagandens begäran om rättelse på ett tillbörligt sätt. Eftersom man inte noggrant hade tagit del av klagandens begäran om rättelse samt dess bilagor och ärendet inte hade utretts tillräckligt väl, hade det felaktiga rättelseförfarandet upprepats. BJO uppmärksammade Skatteförvaltningen på att en förändring av dess förfaranden kan leda till ett önskat slutresultat endast om Skatteförvaltningens handläggare uppfyller sin skyldighet att utreda ärendena på ett behörigt sätt och tillräckligt noggrant (1675/4/10).

Med anledning av ett annat klagomål som gällde skattekontot meddelade Skatteförvaltningen att man hade preciserat och rättat ordalydelsen i saldomedelandet

gällande skattekontot i den situation där den skattskyldiges skattekonto visade ett negativt saldo därför att man inte ännu hunnit behandla en ansökan om återbäring av mervärdesskatt. Saldomeddelandet hade utökats med ett omnämnande av att ett negativt saldo, till den del det innefattar sådan skatt som ska återbäras, inte behöver betalas så länge skatteåterbäringsärendet inte har behandlats. Skatteförvaltningen meddelade också att man i det sammanhang då anvisningarna gällande skattekontot uppdateras kommer att precisera dem på basis av den respons som erhållits av kunderna (1205/4/10).

I ett annat fall hade verkställandet av klagandens beskattning för år 2008 och behandlingen av ändringarna i klagandens förhandsifyllda skattedeclaration försumrats på grund av att den blankett som returnerats till Skatteförvaltningen hade kommit bort. Eftersom man först efter 27.10.2009 upptäckte att handlingarna förkommit, hann man inte före den tidpunkt inom vilken beskattningen skulle vara slutförd, dvs. senast 31.10.2009, verkställa klagandens beskattning med beaktande av de avdrag denne yrkat på. Till följd av detta verkställdes inte klagandens beskattning på ett tillbörligt sätt, så att avdragsyrkandena skulle ha blivit behandlade och utredda. Beskattningen verkställdes enbart på basis av uppgifterna i den förhandsifyllda skattedeclarationen. Klaganden blev därmed tvungen att betala restskatt och yrka på rättelse av den verkställda beskattningen.

Trots att det faktum att skattedeclarationen försvunnit och beskattningen verkställdes på basis av bristfälliga uppgifter berodde på Skatteförvaltningens eget förfarande, hade skattedirektören och byråchefen inte i de utredningar de gett med anledning av klagomålet beklagat felet eller den olägenhet och det besvär klaganden orsakats av felet. Ingen hade heller kontaktat klaganden eller gett denne någon vägledning i ärendet.

BJO uppmärksammade skattedirektören och byråchefen på myndigheternas skyldighet att behandla ärendena på ett tillbörligt sätt. Till detta hör också att kunderna inom förvaltningen ska betjänas på ett tillbörligt sätt och ges handledning när det gäller deras processuella rättigheter. Då en myndighet upptäcker att den begått ett fel, ska den i mån av möjlighet sträva efter att rätta felet genom att redogöra för det skedda för

kunden och handleda honom eller henne i ärendet. Enligt BJO fanns det skäl för skattebyrån att på något sätt gottgöra klaganden för den olägenhet och det besvär byrån orsakat denne genom sitt felaktiga förfarande. Gottgörelsen kan bestå av en immateriell åtgärd, såsom ett beklagande eller en ursäkt, eller av en ekonomisk gottgörelse. Det framgår emellertid inte av skattebyråns utredning att den på detta sätt skulle ha burit ansvar för sitt felaktiga förfarande och strävat efter att återställa klagandens förtroende för sin verksamhet (424/4/10*).

Skattebyrån hade sedermera framfört en ursäkt till klaganden på grund av att byrån inte agerat korrekt i ärendet och inte gett klaganden tillräcklig handledning. Skattebyrån beklagade också den olägenhet och det besvär klaganden hade orsakats.

I ett annat klagomål kritiserades Huvudstadsregionens skattebyrå för att den inte hade besvarat klagandens förfrågningar. Klaganden hade bett skattebyrån utreda varför klaganden skulle betala kommunalskatt i Finland, trots att klaganden var bosatt i Danmark och inte under de senaste 35 åren haft anledning att anlita några kommunala tjänster i Finland. Klaganden hade framställt två förfrågningar om saken hos skattebyrån, men dessa hade inte besvarats.

Enligt den utredning som Huvudstadsregionens skattebyrå gett i ärendet hade förfrågningarna fogats till beskattningshandlingarna. Som svar på klagandens fråga hänvisade skattebyrån till bestämmelserna i lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst, enligt vilka begränsat skattskyldiga beskattas enligt en progressiv inkomstskatteskala och en genomsnittlig kommunal inkomstskattesats. Kommunernas genomsnittliga inkomstskattesats var 18,5 % år 2009 och 19 % år 2010. Klaganden hade således inte betalat någon kommunalskatt för sina inkomster, utan en sådan skatt som motsvarar den genomsnittliga kommunala inkomstskattesatsen och som redovisas till staten.

Av handlingarna framgick det att Huvudstadsregionens skattebyrå hade besvarat klagandens specifiserade och tydliga förfrågning först efter att denne anfört klagomål om saken hos JO. Av skattebyråns utredning framgick det inte varför klaganden inte tidigare

fått något svar. På grund av skattebyråns försummelse förblev klaganden ovetande om grunderna för beskattningen och misstänkte att orsaken till det uteblivna svaret var att beskattningen verkställts felaktigt. BJO uppmärksammade skattebyrån på myndigheternas skyldighet att tillhandahålla rådgivning och besvara förfrågningar. Enligt BJO är denna skyldighet särskilt accentuerad när det gäller sådana kunder som inte längre har någon fast anknytning till Finland och som därför själva har svårt att utreda grunderna för sin beskattning (2796/4/10).

5.18.3 AVGÖRANDEN

BEHANDLINGEN AV ANSÖKNINGAR OM ÅTERBÄRING AV KÄLLSKATT INOM SKATTEFÖRVALTNINGEN

I ett klagomål som inkom till JO:s kansli riktades kritik mot högsta förvaltningsdomstolens (HFD) avgörande 25.5.2007 (HFD 2007:34) och mot den standpunkt enligt vilken källskatt kan återbäras endast om förvärvsinkomsterna från Finland utgör minst 75 % av personens totala årsinkomster. I samband med undersökningen av detta klagomål framgick det att behandlingen av yrkanden på återbäring av källskatt på förvärvsinkomster som hänförde sig till skatteåren före år 2006 hade hopat sig inom Skatteförvaltningen. Därför undersökte JO på eget initiativ behandlingen av dessa yrkanden inom Skatteförvaltningen. Till JO:s kansli inkom ytterligare tre klagomål som gällde dröjsmål vid behandlingen av sådana yrkanden (931, 3658 och 3852/4/10).

Skatteförvaltningens tolkning av återbäringen av källskatt

Enligt Skatteförvaltningens utredningar har man tolkat HFD:s avgörande från 25.5.2007, som grundar sig på en dom av Europeiska gemenskapernas domstol, så att återbäring av källskatt kommer i fråga endast om personens förvärvsinkomster för hela året helt och hållet eller åtminstone nästan helt består av förvärvsin-

komster från Finland. Nästan helt betyder enligt Skatteförvaltningens tolkning minst 75 % av personens förvärsinkomster. Den källskatt på 35 % som innehålls hos begränsat skattskyldiga pensionstagare återbärs endast om personen i fråga med hjälp av ett intyg av skattemyndigheten i boendestaten kan visa att denna inkomstgräns på 75 % överskridits. Skatteförvaltningens tolkning grundar sig på den ståndpunkt som omfattats i förarbetena till lagen 856/2005 om ändring av källskattelagen, enligt vilken lika beskattningsförmåner ska beviljas endast då en begränsat skattskyldig får huvuddelen av sin beskattningsbara inkomst från källstaten.

På basis av rättspraxisen vid EU:s domstol, i synnerhet domarna C-234/01, C-2890/04 och C-440/08, samt den uppfattning som presenterats i rättslitteraturen är det oklart huruvida den tolkning Skatteförvaltningen omfattat är förenlig med unionens lagstiftning. Europeiska kommissionen har ställt Finland en fråga bl.a. om huruvida Finlands skattelagstiftning är diskriminerande då en fast skattesats på 35 % tillämpas på personer som är bosatta i en annan medlemsstat och har små förvärsinkomster, och det inte heller är möjligt att göra kostnadsavdrag i sammanhanget. Finska staten har sedermera besvarat frågan. Enligt uppgifter från Utrikesministeriet godtog kommissionen inte Finlands svar, men kommissionen har dock inte inlett något egentligt överträdelseförfarande mot Finland i denna fråga.

Tre klagande hade fört skatterättelsenämndens beslut till förvaltningsdomstolen för prövning. Den första klaganden hade ansökt om tillstånd att anföra besvär över förvaltningsdomstolens beslut hos HFD. Den andra klagandens skattebesvär var under behandling vid förvaltningsdomstolen. Enligt uppgifter från HFD:s och Helsingfors förvaltningsdomstols registraturer var ärendena fortfarande under behandling vid dessa domstolar. Den tredje klaganden hade fått ett beslut av förvaltningsdomstolen med anledning av sina skattebesvär, men hade enligt skattebyråns uppgifter inte ansökt om besvärstillstånd hos HFD.

Även om det på basis av EU-domstolens rättspraxis är oklart huruvida den linje Skatteförvaltningen iakttagit vid återbäring av källskatt är förenlig med unio-

nens lagstiftning eller inte, hade BJO inte anledning att misstänka att Skatteförvaltningen skulle ha över skridit eller missbrukat sin lagstadgade prövningsrätt i ärendet.

Detta berodde på att Skatteförvaltningen kunde stöda sig på den motivering som framförts till lagen i regeringens proposition (RP 856/2005 rd) och som också finansutskottet godkänt i sitt betänkande (FiUB 20/2005). Dessutom är frågan om den korrekta tolkningen av unionens lagstiftning under behandling vid nationella domstolar, som har möjlighet att begära ett förhandsavgörande om saken av EU-domstolen. Enligt EU-domstolens rättspraxis hör skyldigheten att begära ett förhandsavgörande till samarbetet mellan de nationella domstolar som tolkar unionens lagstiftning och EU-domstolen. Med hjälp av detta förfarande strävar man efter att unionens lagstiftning ska tillämpas korrekt och tolkas på ett enhetligt sätt i alla medlemsstater. Det föreligger emellertid ingen skyldighet att begära ett förhandsavgörande i en fråga som gäller tolkningen av unionens lagstiftning i det fall där svaret på den aktuella frågan tydligt kan härledas från rättspraxisen eller det inte finns någon välgrundad anledning att ifrågasätta tolkningen.

På dessa grunder ansåg BJO att Skatteförvaltningen således kunde vänta in förvaltningsdomstolens och HFD:s avgöranden.

Behandlingstiden för vissa ansökningar inom Skatteförvaltningen

Drygt 4 500 ansökningar om återbäring av källskatt hade inkommit till Skatteförvaltningen. Ansökningarna behandlades centraliserat vid avdelningen för internationell personbeskattning vid Huvudstadsregionens skattebyrå. Trots att Skatteförvaltningen hade försökt informera om förfarandena och om de utredningar som krävdes för behandlingen av ansökningarna, var ansökningarna ofta mycket bristfälliga. På grund av detta blev man tvungen att begära in tilläggsutredningar. Sedan februari 2008 hade tilläggsutredningar begärts med anledning av 3 960 ansökningar.

Fram till slutet av november 2009 hade 117 rättelseyrkanden framställt i fråga om de beslut som fattats med anledning av ansökningarna om återbäring av källskatt. Största delen av rättelseyrkandena behandlades på en kortare tid än tio månader. I en aning färre än en tredjedel av fallen var behandlingstiden över tio månader. På avdelningen fanns endast en person som hade till uppgift att behandla dessa rättelseyrkanden. Endast de rättelseyrkanden som innefattade alla behövliga uppgifter kunde behandlas genast. När det gällde rättelseyrkanden som var bristfälliga eller gav rum för tolkning kontaktade man kunderna. Av den utredning som erhöLLITS i ärendet framgick det dessutom att man på grund av den begränsade personal som fanns att tillgå för denna extra uppgift huvudsakligen hade prioriterat behandlingen av ansökningar om återbäring av källskatt framför behandlingen av rättelseyrkanden.

För de två första klagandenas ansökningar var behandlingstiden på 35 respektive 42 månader inom Skatteförvaltningen oskäligt lång. Också för den tredje klagandens del kan den totala behandlingstiden på 30 månader betraktas som alltför lång. Det grundlagsenliga rättsskyddet, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna, innebär att var och en ska få sitt ärende behandlat på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Enligt BJO var Skatteförvaltningens behandlingstid för dessa ansökningar om återbäring av källskatt inte skälig. Eftersom det gällde ansökningar om återbäring av källskatt för pensionstagare var det dessutom fråga om äldre personer som blev tvungna att vänta på behandlingen av sina ansökningar inom Skatteförvaltningen i flera år.

Prioriteringen av ärendena och det otillräckliga antalet handläggare i förhållande till ärendenas stora antal ledde till att behandlingen av vissa rättelseyrkanden fördröjdes avsevärt. Detta ledde i sin tur till att ansökningarnas totala behandlingstid blev oskäligt lång. Enligt BJO var en så betydande fördröjning av behandlingen lagstridig. BJO gav Skatteförvaltningen en anmärkning för framtiden på grund av de lagstridiga dröjsmålen vid behandlingen av ansökningar om återbäring av källskatt.

BJO Sakslins beslut 20.12.2011,
dnr 4137/2/09*, föredragande Ulla-Majja Lindström

BEHANDLINGEN AV RÄTTELSEYRKANDEN FÖRDRÖJDES VID EN FÖRETAGSSKATTEBYRÅ

Av ett klagomål framgick det att klaganden hade framställt rättelseyrkanden hos skatterättsnämnden 27.1.2005 och att nämnden hade meddelat sina beslut först 1.7.2010, dvs. efter en behandlingstid på fem år och fem månader. Det beslut om avbrytande av utsökningen som gällde klaganden hade 25.11.2009 ändrats till ett verkställighetsförbud, så att klagandens egendom fick utmätas men inte säljas. Detta beslut var gällande fram till 28.2.2010. Utsökningsverket i Päijänne-Tavastland utmätte genom sitt beslut 14.1.2010 klagandens fastighet och bostadsaktier.

Man hade redan tidigare undersökt förfarandet vid ett av Centrala Finlands företagsskattebyrås verksamhetsställen när det gällde verkställandet av efterbeskattning. JO Jäskeläinen hade i egenskap av biträdande justitieombudsman 31.12.2009 fattat ett beslut (3550/4/08) med anledning av Centrala Finlands skatteverks förfarande vid verkställandet av efterbeskattning i fråga om klagandens företag. Han uppmärksammade för framtiden skatteverket på att dess försummelse hade lett till en bristfällig och fördröjd behandling av klagandens skatteärenden. Han delgav också Skattestyrelsen detta beslut.

Efter detta beslut hade det emellertid igen förekommit oskäliga dröjsmål och inaktivitet vid behandlingen av klagandens yrkanden på rättelse av efterbeskattningen vid Centrala Finlands skatteverks företagsskattebyrå. Den högsta laglighetsövervakaren hade i sitt beslut i ett liknande fall konstaterat att Centrala Finlands skatteverk i samband med sin organisationsreform hade försummat sin skyldighet att se till och övervaka att beskattningsärendena behandlades på ett tillbörligt sätt och utan dröjsmål. Trots detta klander och de försummelser som redan tidigare hade uppdagats hos samma skattehandläggare i samband med behandlingen av det nämnda ärendet, hade man låtit situationen upprepa sig vid skatteverket.

Enligt BJO skulle skatteverkets ledning i denna situation ha haft ett synnerligen vägande arbetsledningsansvar och en särskild skyldighet att se till att tjänsteuppgifterna blev skötta på ett tillbörligt sätt. Ledningen borde vid behov ha överfört ärendena till en annan handläggare och ha organiserat arbetet så att ärendenas mängd och svårighetsgrad inte skulle ha omintetgjort möjligheterna att behandla ärendena på ett tillbörligt sätt och utan dröjsmål. Skattestyrelsen hade också informerats om situationen.

BJO gav Centrala Finlands skatteverk en anmärkning för framtiden på grund av dess ovan beskrivna lagstridiga försummelser. I det fall som berörde klaganden hade det skett en uppenbar försummelse. Klagandens grundlagsenliga rättsskydd, dvs. rätten att få sitt ärende behandlat på ett tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål, hade således kränkts. På grund av skatteverkets försummelser hade klagandens egendom nu även utmätts. BJO gjorde även en framställning till Skatteförvaltningen om att den på något sätt borde gottgöra klaganden för den skada samt den olägenhet och det besvär som klaganden orsakats genom dessa lagstridiga försummelser.

BJO Sakslins beslut 5.7.2011,
dnr 1330/4/10*, föredragande Ulla-Maija Lindström

Skatteförvaltningen meddelade att klaganden hade tillsänts ett brev där man beklagade den olägenhet som orsakats av felet. I brevet konstaterades det också att Skatteförvaltningen strävar efter att nå en överenskommen ersättning för den ekonomiska skada som klaganden orsakats. Klaganden hade framställt ett skadeståndsyrkande som inte var specificerat och som inte innehöll någon redogörelse för grunderna för skadans belopp. Skatteförvaltningen kommer att undersöka yrkandet då klaganden meddelar vilka kostnader och skador orsakade av felet ersättningsyrkandet gäller. Skatteförvaltningen strävar efter att utan dröjsmål nå en uppgörelse i godo i detta ärende.

BEHANDLINGEN AV ETT BESVÄRSTILLSTÅNDSÄRENDE FÖRDRÖJDES VID HFD

Ett bolag och dess delägare hade genom ansökningar om besvärstillstånd och besvärsskrivelser som inkommit 8.8.2008 ansökt om tillstånd att anföra besvär över Åbo förvaltningsdomstols beslut hos HFD. HFD beviljade emellertid inte i sina beslut 20.4.2010 bolaget eller delägaren rätt att besvara sig över de beslut som Åbo förvaltningsdomstol meddelat 10.6.2008. De efterbeskattningar för åren 2000–2002 som förvaltningsdomstolen fattat beslut om för bolagets och delägarrens del verkställdes således på nytt enligt uppskattning vid Sydvästra Finlands företagsskattebyrå och Satakunta skattebyrå. Företagsskattebyrån verkställde efterbeskattningarna på nytt 23.4.2010 och skattebyrån 28.4.2010. Sydvästra Finlands skatterättelsenämnd förkastade genom sina beslut 19.4.2011 bolagets och delägarrens rättelseyrkanden gällande dessa nya efterbeskattningar.

Skattegranskningen av bolaget och delägaren hade inletts i oktober 2002 och den preliminära skattegranskningsberättelsen hade sänts till bolaget 3.2.2004. Trots att ärendets behandling redan hade räckt drygt sju år, var ändringssökandet angående beskattningen ännu under behandling. Besvärstillståndsärendena hade å sin sida inletts vid HFD 8.8.2008 och förts till föredragning först 13.4.2010. Ärendena var alltså anhängiga vid HFD i 20 månader utan att några åtgärder vidtogs eller ärendena utreddes. Vid bedömningen av vilken behandlingstid som betraktas som skälig för ett ärende kan uttryckligen dylika långa överksamla perioder anses medföra ogrundade dröjsmål vid ärendets behandling hos myndigheten.

De grunder som HFD hade lagt fram som orsaker till dröjsmålet och som hänförde sig till arbetssituationen på avdelningen och föredragandens övriga tjänsteuppgifter saknade enligt BJO:s uppfattning betydelse vid bedömningen av huruvida klagandenas rättsskydd hade tillgodosetts eller inte. Enligt BJO hade HFD inte lagt fram några godtagbara grunder för att behandlingen av dessa besvärstillståndsärenden hade fördröjts. I detta fall accentuerades förfarandets klanderbarhet även av att det var fråga om ett ärende som

förvaltningsdomstolen hade återsänt till skatteverket för verkställande av ny efterbeskattning. Ärendet blev således inte avgjort genom att HFD avslag ansökan om besvärstillstånd, utan ärendet återsändes till skattemyndigheterna för verkställande av ny efterbeskattning enligt uppskattning. HFD:s förfarande hade bidragit till att den totala behandlingstiden för dessa efterbeskattningsärenden redan vid den aktuella tidpunkten hade räckt över sju år, vilket är oskäligt länge. De nya efterbeskattningarna hade dessutom lett till en kännbar skärpning av bolagets och delägarers efterbeskattning och till att skatteförhöjningar hade påförts för de ökade inkomsterna.

BJO delgav HFD sin uppfattning om HFD:s försummelse av att behandla bolagets och dess delägarers besvärstillståndsärenden på ett tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål.

BJO Sakslins beslut 20.6.2011,
dnr 704/4/10*, föredragande Ulla-Maija Lindström

5.19 MILJÖÄRENDEN

Som miljöärenden statistikförs främst ärenden som gäller planläggning och byggande samt naturskydd, miljövård, miljötillstånd, miljöhälsovård och avfallshandtering. Till miljöärendena hänförs också vattenärenden som hör till miljöministeriets förvaltningsområde. Dessa ärenden behandlas emellertid av flera olika myndigheter. Gränsdragningen är flytande, särskilt när det gäller allmänna kommunala ärenden och delvis också jord- och skogsbruksärenden. Miljöärendena avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Erkki Hännikäinen*.

5.19.1 VERKSAMHETSMILJÖ OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Ändringen av miljöskyddslagen den 8 mars och den nya avloppsvattenförordningen medförde lättnader i kraven på behandling av avloppsvatten i områden utanför avloppsnätet. Dessutom befriades fastighetsägare som fyllt 68 år innan lagändringen trädde i kraft från de strängare kraven på rening. Under året fördes en offentlig diskussion om kraven på behandling av avloppsvatten vilket återspeglades även i antalet klagomål. En lag om försök med förenklade bygg- och planbestämmelser trädde i kraft från och med början av 2011. Lagen är i kraft i Helsingfors, Esbo, Vanda och Åbo. Syftet med lagen är att samla erfarenhet av hur bostadsbyggandet framför allt i tillväxtcentrum kan främjas ökas genom att bygg- och planbestämmelser och tillståndsförfaranden förenklas. Miljöministeriet (MM) inledde i slutet av 2011 ett projekt som förbereder förnyandet av miljöskyddslagen och -förordningen.

Gruvprojekt och särskilt de större utsläppen än förutsett från gruvan i Talivaara och deras inverkan på luften och vattendragen lyfte fram nya slags utmaningar som gruvindustrin ställer för miljöskyddet och behandlingen och övervakningen av miljötillstånd. Under året fördes även en diskussion om torvupptagning och dess effekter på vattendragen och övriga miljökonsekvenser. Saarijärvi stad lämnade in klagomål till såväl JO som EU-kommissionen om det miljötillståndsförfarande som myndigheterna i Finland tillämpar gällande

torvupptagning. En av jord- och skogsbruksministeriet utsedd arbetsgrupp överlät sitt betänkande med ett förslag till en nationell strategi för myr- och torvmarker. Syftet med förslaget var att samordna skydd och torvupptagning. Förslaget fick skarp kritik av naturskyddsorganisationerna.

5.19.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Liksom tidigare år gällde klagomålen i allmänhet kommunala miljömyndigheter men också de regionala miljöcentralerna, MM och vissa andra miljömyndigheter. JO ombads i flera klagomål göra ändringar i myndighets 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 flera fall än tidigare bad man JO också ingripa i ärenden som fortfarande behandlades eller där parterna fortfarande hade de möjligheter att inkomma med anmärkningar och besvär som lagen erbjuder. JO befattar sig emellertid i allmänhet inte med ärenden som är anhängiga hos en behörig myndighet, om det inte är fråga om att behandlingen av ett ärende har fördröjts utan anledning.

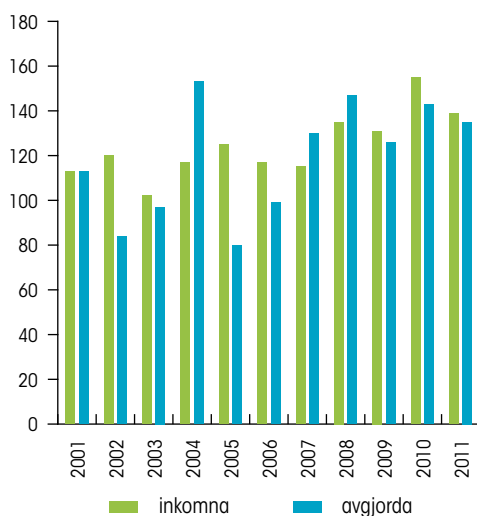
Det är typiskt för miljöärendena att de har behandlats av flera olika myndigheter som ofta samtidigt har tilllämpat flera olika lagar. De händelser som klagomålen avser, och sålunda också undersökningen av ärendena, sträcker sig ofta över en lång tid. Det är endast sällan som man konstaterar lagstridigt förfarande eller kränkningar av de grundläggande rättigheterna i miljöärenden.

I miljöklagomålen påtalas det också allt oftare att medborgarnas påverkningssamöjligheter är otillräckliga och att informationen om beslut som har konsekvenser för livsmiljön är bristfällig.

År 2011 föranledde cirka vart sjunde avgjort klagomål åtgärder från JO:s sida. Myndigheterna uppmärksammades på principerna om god förvaltning eller på allmänna synpunkter som gällde förverkligande av grundläggande rättigheter. I många enskilda klagomålsärenden upptäcktes inte något lagstridigt förfarande även om ärendena kanske väckte i viss omfattning ett mer allmänt intresse.

Antalet avgjorda klagomål var under verksamhetsåret något mindre än antalet nya ärenden. Antalet miljöklagomål har länge ökat. Med undantag av 2011 har antalet åtgärdsavgöranden varit högre än i genomsnitt i andra ärendegrupper. Nästan två tredjedelar av klagomålen gällde bygglov och miljötillstånd, byggnads- och miljöövervakning, planläggning samt ärenden i anslutning till vattenförsörjning och avfallshantering. I ärenden som gällde byggnads- och miljöövervakning och miljö- och hälsoskydd handlade klagomålen om övervakningsåtgärdernas nödvändighet eller tillräcklighet. I dessa ärenden gavs klaganden instruktioner om att denne har möjlighet att anhängiggöra ärendet som övervakningsärende hos myndighet (nämnd) och erhålla ett överklagbart beslut (bl.a. 1211 och 2907/4/09).

Klagomål som hänförde sig till miljö- och hälsoskyddet gällde i allmänhet eventuella sanitära olägenheter i bostaden. Klagomål om hälsoskyddsmyndigheterna lämnades också i ärenden som inte ingår i hälsoskyddsmyndighetens uppgifter. Bland dessa kan nämnas bl.a. tvister i samband med fastighets- eller bostadsköp eller utförandet av kontroller av byggnaders skick.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011

5.19.3 MÖTEN MED ORGANISATIONER

Under 2011 ordnade BJO Sakslin ett gemensamt möte där hon träffade representanter för Finlands naturskyddsförbund, Luontoliitto och WWF.

5.19.4 AVGÖRANDEN

TILLSTÅNDETS GILTIGHET FÖRLÄNGDES ÖVER DEN TILLÅTNA BESTÄMDA TIDEN

Kommunstyrelsen hade beviljat tillstånd för marktäkt för fem (5) år. Mängden tagen marksubstans hade dock förblivit betydligt mindre än vad tillståndet tillät. Kommunstyrelsen hade på ansökan av tillståndsinnehavaren förlängt tillståndets giltighet enligt den ursprungliga marktäktplanen med först fem (5) och sedan med ytterligare tre (3) år.



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

När giltigheten för ett marktåktstillstånd går ut ska tillståndsinnehavaren i allmänhet ansöka om ett nytt tåktstillstånd för att fortsätta verksamheten. I fall där tillstånd har beviljats för en kortare tid än tio år (vilket enligt lagen i allmänhet är den längsta tiden) och om en del av de marksubstanser som det beviljade tillståndet avser ännu inte har tagits, kan tillståndsinnehavaren utan en ny tillståndprocess ansöka om att endast tillståndstiden förlängs så att tillståndsinnehavaren kan slutföra den tillståndsenliga tåktverksamheten utifrån den tidigare planen.

Enligt 10 § i marktåktslagen kan tillståndstiden förlängas så att den totala tiden blir högst tio år. Tillståndstiden kan förlängas utan de utlåtanden som föreskrivs i marktåktslagen och statsrådets förordning om marktåkt. Enligt regeringens proposition gällande bestämmelsen ska förhållandena vara oförändrade, och enligt BJO gäller detta även för de i lagen föreskrivna förutsättningarna för beviljande av tillstånd, för att det ska vara möjligt att förlänga tillståndstiden. Om det har skett förändringar i dessa är det nödvändigt att ansöka om nytt tillstånd vilket innebär en helt ny tillståndsprövning.

Kommunstyrelsen handlade i strid med lagen då den för andra gången förlängde giltigheten för det ursprungliga tillståndet med ytterligare tre år varvid tillståndstiden blev sammanlagt 13 år. I stället för att förlänga tillståndstiden borde kommunstyrelsen ha hänvisat sökanden till att ansöka om ett nytt marktåktstillstånd. Tåktområdet var beläget på ett område som i regionplanen var utmärkt som skyddsområde. BJO gav kommunstyrelsen en anmärkning om lagstridigt förfarande.

BJO Sakslins beslut 17.3.2011,
dnr 81/4/09, föredragande Erkki Hännikäinen

MINISTER ENESTAM BLEV INTE VILSELEDD VID BEREDNINGEN AV FÖRORDNINGEN OM AVLOPPSRENING I GLESBYGDEN

BJO anser att det inte finns fog för påståendena att miljöminister Jan-Erik Enestam blev vilseledd då ärendet om avloppsrening i glesbygden bereddes i MM 2003. I tre klagomål som inkommit till JO hänvisas det till uppgifter som hösten 2010 framfördes i offentligheten om att en tjänsteman vid MM skulle ha gett minister Enestam vilseledande och felaktiga uppgifter om avloppsreningssystem av det slag som förordningen förutsatte och om kostnaderna för dem. BJO har i ärendet fått utredningar både från tjänstemän vid MM och från Enestam. Dessutom har hon haft tillgång till arbetsgruppsbetänkandet som föregick förordningen, till statsrådets föredragningspromemoria och till de promemorior som en tjänsteman upprättat för Enestam med anledning av den kritik som framförts mot förordningsutkastet och ändringsförslagen.

Enligt tjänstemannens utredning hade "minister Enestam och hans stab, såsom brukligt var vid ministeriet, på förhand sammankommit och informerats om ärendet utifrån promemorian som sedermera omarbetades till statsrådets föredragningspromemoria".

I sin utredning uppgav Enestam att han inte mottagit sådant skriftligt material som skulle ha avvikit från de uppgifter som förordningen baserar sig på. Vidare konstaterade han att han aldrig påstått att föredraganden med avsikt skulle ha gett [honom] felaktiga uppgifter.

I sin utredning ansåg Enestam också att det faktum att t.ex. de verkliga kostnaderna i vissa fall klart överstiger dem som förordningen bygger på, härrör sig av, att kommunerna i sina byggnadsordningar tillämpat strängare bestämmelser än vad förordningen förutsätter.

BJO ansåg att det inte fanns bevis för att tjänstemannen som föredrog förordningen om avloppsrening i glesbygden skulle ha vilselett Enestam eller gett honom felaktiga uppgifter om vilken typ av avloppsreningssystem som krävdes och kostnaderna för dessa, mot bakgrund av de fakta som då var kända.

Enligt gällande lag vid tidpunkten för inlämnandet av klagomålet undersökte JO endast av särskilda skäl klagomål som gäller över fem år gamla ärenden. Den omfattande kritiken mot avloppsreningsförordningen ansågs i det aktuella fallet vara ett särskilt skäl.

I klagomålen kritiserades dessutom den ändring av miljöskyddslagen som just då behandlades i riksdagen. Syftet med ändringen är att underlätta kraven på rening av avloppsvatten i glesbygden. JO är emellertid inte behörig att övervaka riksdagens lagstiftningsarbete.

BJO Sakslins beslut 20.1.2011,
dnr 3521/4/10*, föredragande Erkki Hännikäinen

FELAKTIG TOLKNING AV HUSHÅLLS- BYGGNAD PÅ GÅRDSBRUK

Ett jaksällskap hade utan tillstånd byggt ett skjul för att flå älgar. Före skjulet byggdes hade platsen på vilken det byggdes sålts och avstyckats till en egen lägenhet.

Med anledning av klagomålet gav bygglovsingenjören en redogörelse enligt vilken flåningsskjulet var ett 25 m² stort kallt brädskjul som hade byggts 2009. Det är sannolikt att ärendet hade tagits upp vid byggnadstillsynens tillståndsmöte vid vilket förfrågningar om tillståndsplikt i normala fall behandlas. Vid mötet hade konstaterats att flåningsskjulet enligt kommunens byggnadsordning inte var beroende av tillstånd.

Skjulet hade betraktats som en ekonomibyggnad på det gårdsbruk på vars marker skjulet stod. Gårdsbruket omfattade 64 hektar och byggplatsen för skjulet hade inte ännu då avstyckats. Avstyckningen till en 3 000 m² stor lägenhet hade skett senare.

Ställningstagandet att byggandet av ett skjul för att flå älgar inte kräver bygglov gällde endast i det fall att skjulet byggs på gårdsbruket. Situationen hade dock förändrats när området hade sålts till jaksällskapet. Det handlade inte längre om en ekonomibyggnad som finns i anslutning till en bostad eller gårdsbruks-

enhet. Det saknar betydelse i ärendet om området redan då hade avstyckats och bildats till en självständig lägenhet eller om det utgjorde ett icke avskilt område av gårdsbruket.

Efter att JO:s kansli hade kontaktat byggnadstillsynen, bedömde tillsynen på nytt behovet av tillstånd för byggnaden och meddelade jaksällskapet att det måste söka byggnadslov för flåningsskjulet i efterskott. På grund av detta gav klagomålet inte anledning till andra åtgärder än att BJO tillkännagav byggnadslovsingenjören och byggnadstillsynen sin uppfattning om behovet av byggnadslov.

BJO Sakslins svar 12.10.2011,
dnr 2818/4/09, föredragande Erkki Hännikäinen

FORSTSTYRELSENS TILLSTÅNDSFÖRFARANDE GÄLLANDE SNÖSKOTERÅKNING I NATIONALPARK

Klaganden kritiserade direktören för Urho Kekkonens nationalpark för att Forststyrelsen beviljade endast lokala invånare tillstånd till snöskoteråkning i terrängen på nationalparkens område utanför snöskoterutterna och -spåren.

BJO konstaterade att framförande av motordrivet fordon i terrängen inte utgör en grundläggande rättighet som säkerställs alla genom bestämmelsen om rörelsefrihet i 9 § i grundlagen. För framförande av motordrivet fordon i terräng krävs med undantag av i lagen separat föreskrivna undantag alltid markägarens eller -innehavarens tillstånd.

Urho Kekkonens nationalpark är ett i naturskyddslagen avsett naturskyddsområde i vilket terrängtrafik i regel är förbjuden. Användning av fordon och därigenom beviljande av tillstånd får inte orsaka skada för naturen eller den övriga omgivningen, naturnäringen, allmänt rekreationsbruk eller något annat allmänt eller privat intresse. Av dessa orsaker beviljar Forststyrelsen tillstånd för terrängtrafik utanför snöskoterutterna och -spåren endast av välgrundade orsaker.



I ett beslut som gavs i augusti konstaterades det att Forststyrelsen inte förfor lastridigt då den beviljade endast ortsbor rätt att köra snöskoter utanför märkta leder på Urho Kekkonens nationalparks område.

Terrängtrafiken har begränsats på såväl samernas hembygdsområde som det särskilda området avsett för renskötsel. Den samiska kulturen och renskötseln har särskilda egenskaper som ska beaktas i planeringen av terrängtrafiken.

Enligt nationalparkens ordningsregel kan Forststyrelsen bevilja lokala invånare tillstånd för terrängtrafik då de rör sig i fiskeuppdag och tillstånd att använda motorfordon vid förberedelse av jakt av små rovdjur och älg samt för avhämtande av bytet i samband med älg- och björnjakt. Vidare kan Forststyrelsen efter prövning bevilja alla tillstånd för terrängtrafik "för ändamål som lämpar sig för nationalparkens verksamhet". Privat hobbyverksamhet har dock inte ansetts vara ett sådant ändamål.

Forststyrelsen har inte förfarit i strid med lagen då den i nationalparkens ordningsregel och tillståndsförfarande placerat de lokala invånarna i en fördelaktigare ställning än personer från andra orter. Då man beaktar vad som föreskrivs i 17 § i grundlagen om samernas rätt att bevara och utveckla sin kultur samt bestämmelserna i lagen om Urho Kekkonens nationalpark, den allmänna tillståndsplikten för terrängtrafik och Forststyrelsens lagenliga förpliktelser, hade Forststyrelsen en godtagbar grund för sitt förfarande.

BJO Sakslins svar 26.8.2011,
dnr 306/4/11, föredragande Erkki Hännikäinen

BRISTFÄLLIG REDOGÖRELSE OCH UTLÅTANDE I KLAGOMÅLSÄRENDE

Till JO inlämnades klagomål om byggnadstillsynens och dess tjänstemans förfarande i ett ärende som gällde byggnadstillsynen av ett byggnadsprojekt. I klagomålet kritiserades även tjänstemannens uppförande.

I den redogörelse som tjänstemannen lämnade till BJO varken förnekades eller i övrigt togs ställning till de påståenden om tjänstemannens uppförande som framfördes i klagomålet. Byggnadstillsynsmyndigheten tillställde BJO tjänstemannens redogörelse och konstaterade att den inte har något ytterligare att framföra i ärendet.

Enligt BJO ingår det i undersökningen av ett klagomål som har lämnats till JO att begära en redogörelse av föremålet för klagomålet. Om klagomålet är riktat mot en enskild tjänsteman ska denne ge en redogörelse över sitt förfarande som avses i klagomålet. Vidare begärs ofta ett utlåtande om tjänstemannens förfarande av den myndighet vid vilken tjänstemannen är anställd. Myndigheten kan i sitt utlåtande komplettera de uppgifter som tjänstemannen har lämnat. Myndigheten bör också bedöma lämpligheten hos tjänstemannens förfarande.

Det ingår i den övervakades tjänsteplikter att avge ett utlåtande eller en redogörelse på begäran av JO. Utifrån tjänstemannens redogörelse och byggnadstillsynsmyndighetens utlåtande kunde BJO inte vara övertygad om att tjänstemannens uppförande till alla delar hade varit sakligt på det sätt som lagen bestämmer. Det hade varit motiverat för byggnadstillsynsmyndigheten att utreda det i klagomålet påstådda osakliga uppförandet hos tjänstemannen och utifrån detta i sitt utlåtande bedöma sakligheten hos tjänstemannens uppförande.

BJO Sakslins beslut 19.9.2011,
dnr 4780/4/09, föredragande Satu Lyytikäinen

KOMPETENSKRAV FÖR PLANERARE AV VENTILATION OCH VATTEN- OCH AVLOPPSANORDNINGAR I FASTIGHET

Klaganden kritiserade MM:s förordning om planerare av byggnader och byggnadsprojekt (avsnitt A2 i Finlands byggbestämmelsesamling) och tolkningen av ventilationsplanering och planering av vatten- och avlopp. Enligt klaganden var den största ändringen och missförhållandet jämfört med det tidigare avsnittet A2 det att kompetenskravet för VVS-tekniker begränsades till svårighetsklass B trots att många planerare redan hade lång planeringserfarenhet av objekt i svårighetsklass A.

Om uppgifternas svårighetsgrad och behörigheten för dem som deltar i byggprojekt föreskrivs i 123 § i markanvändnings- och bygglagen (MarkByggl). Enligt lagen ska den som utarbetar projektbeskrivningar och specialbeskrivningar samt den ansvarige arbetsledaren för byggnadsarbetet och arbetsledaren för ett specialområde ha den utbildning och erfarenhet som byggprojektets art och uppgiftens svårighetsgrad förutsätter.

Den behörighet som planeringen kräver bedöms på grundval av byggnadens och lokalernas avsedda ändamål, belastningarna och brandbelastningarna, planerings-, kalkylerings- och dimensioneringsmetoderna, miljökraven samt på grundval av hur mycket planeringslösningarna avviker från det normala. Den behörighet som ledningen av byggnadsarbetet kräver bedöms inte bara på grundval av det ovan föreskrivna utan också på grundval av byggnadsförhållandena och de specialmetoder som används i arbetet.

Planerings- och arbetsledningssuppgifter kan indelas i svårighetsklasser för bestämmande av den minimibehörighet som behövs. Bestämmelser om minimibehörigheten utfärdas genom förordning och närmare föreskrifter och anvisningar ges i Finlands byggbestämmelsesamling. Om behörighetsvillkor för projekterare föreskrivs i 48 § i markanvändnings- och byggförordningen (MarkByggF). Enligt den ska den som utarbetar en projektbeskrivning och en specialbeskrivning ha för projekteringsuppgiften lämplig högskoleexamen inom byggnadsbranschen eller tidigare yrkesutbildning

på högre nivå inom byggnadsbranschen eller motsvarande tidigare examen samt tillräcklig erfarenhet inom ifrågavarande projekteringsområde.

Projekterare av mindre eller i tekniskt hänseende sedvanliga byggnader eller tekniska system kan inom ramen för sin erfarenhet också vara en person som inom studielinjen för husbyggnad eller ifrågavarande specialområde har avlagt teknikerexamen eller motsvarande tidigare examen.

Enligt avsnitt A2 i byggbestämmelsesamlingen består en planerares kompetens av utbildning och erfarenhet. Den behörighet som fordras för en viss planeringsuppgift förutsätter en tillräcklig kompetens som står i proportion till ifrågavarande uppgifts svårighetsgrad.

Byggnadstillsynsmyndigheten slår för varje bygglovsärende fast hur svår planeringsuppgiften är i förhållande till byggprojektets art och de krav som miljön ställer på byggandet. Utifrån denna grund uppskattar byggnadstillsynsmyndigheten uppgiftens svårighetsgrad i förhållande till planerarens kompetens, till vilken hör planerarens examen och övrig utbildning samt erfarenhet och referenser inom vederbörande planeringsområde.

Till föreskriften hör en anvisning som inte är bindande. Enligt den kan man fastställa hur svår en viss planeringsuppgift är med hjälp av grunderna i de tabeller som ingår i anvisningen. Planerarens behörighet kan på motsvarande sätt bedömas med hjälp av anvisningarna om grunderna för kompetens. Vid bedömning av en planerares behörighet kan betyg som utfärdats av ett organ för konstaterande av kompetens inom ifrågavarande planeringsområde beaktas.

BJO konstaterade att de normativa tabellerna fungerar som hjälp då man beslutar om en planerares behörighet men att de inte är bindande. De innehåller godtagbara lösningar enligt förordningen. Syftet med anvisningarna är att harmonisera förordningens tillämpningspraxis i den mån det är möjligt då man beaktar att enligt 123 § i MarkByggl fattas beslut om behörighet utifrån hur svår planeringsuppgiften är i förhållande till byggprojektets art i varje bygglovsärende. Enligt de normativa tabellerna är utbildningskravet för ventilations- eller vatten- och avloppsplane-

ringsuppdrag i svårighetsklasserna AA och A att planeraren har avlagt diplomingenjörsexamen i VVS-teknik vid teknisk högskola eller universitet eller ingenjörsexamen i VVS-teknik vid yrkeshögskola eller motsvarande (tidigare) examen vid teknisk läroanstalt eller motsvarande tidigare VVS-ingenjörsexamen på högre stadiet.

År 2000 gjordes behörighetsvillkoren för planerare strängare i 48 § i MarkByggF. Nödvändig erfarenhet fastställs så allmänt att det lämnar utrymme för olika tolkningar av vilken typ av erfarenhet som krävs för respektive svårighetsklass. Bedömningen av vad som är ett "tekniskt system med sedvanliga egenskaper" möjliggör också olika tolkningar av var gränserna för planeringsuppgifter i de olika svårighetsklasserna ska dras. Det är dock inte möjligt att avvika från examenskraven genom anvisningar i byggbestämmelsesamlingen eller tolkningen av dem. Inom rättspraxis har man funnit att det inte är möjligt att avvika från planerarens behörighetskrav ens genom ett undantagsbeslut enligt MarkByggL.

BJO ansåg att anvisningarna om behörighetskrav för en ventilations- eller vatten- och avloppsplanerare enligt avsnitt A2 i byggbestämmelsesamlingen inte står i strid med det som föreskrivs i 123 § i MarkByggL och 48 § i MarkByggF. Med beaktande av målet för lagstiftningen och dess karaktär av anvisning har MM med stöd av och inom gränsen för dess prövningsrätt kunnat ge en anvisning enligt vilken en teknikerexamen i VVS-teknik i princip inte har ansetts vara en tillräcklig utbildning för planeringsuppgifter i svårighetsklass A eller AA.

BJO Sakslins svar 16.2.2011,
dnr 580/4/09*, föredragande Erkki Hännikäinen

Avsnitt A2 av Finlands byggbestämmelsesamling håller på att revideras. MM:s förslag till nytt avsnitt A2 har varit ute på samråd våren 2011. Efter responsen har man på ministeriet kommit till den slutsatsen att bl.a. definitionerna av svårighetsklasserna och de behövliga utbildnings- och erfarenhetskvalifikationerna behöver göras tydligare. Vidare har man beslutat att i den nya byggbestämmelsesamlingen ska det normativa materialet, det vill säga bestämmelserna, åtskiljas tydligare än tidigare från anvisningarna och motiveringarna.

5.20 JORD- OCH SKOGSBRUK

Inom detta sakområde statistikförs ärenden som hör till jord- och skogsbruksministeriets (JSM) verksamhetsområde. Utöver jordbruk, utveckling av landsbygden och skogsbruk omfattar sakområdet bl.a. fiskeri-, vilt- och renhushållningsärenden, lantmäteriärenden, fastighetsinskrivningsärenden och ärenden som gäller livsmedelssäkerhet samt djurs hälsa och välbefinnande.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Majja Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekretärer *Mirja Tamminen*.

5.20.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSDÄR

Finlands viltcentral inledde sin verksamhet den 1 mars 2011. Enligt viltförvaltningslagen (158/2011) är viltcentralen en självständig offentlig rättslig inrättning med hela landet som verksamhetsområde med undantag för landskapet Åland. Finlands viltcentral har 15 regionala kontor. Finlands viltcentrals uppgift är att främja hållbar viltushållning, stödja jaktvårdsföreningarnas verksamhet, sörja för verkställigheten av viltpolitiken och fullgöra för centralen föreskrivna offentliga förvaltningsuppgifter. Centralens offentliga förvaltningsuppgifter, som omfattar bl.a. i jaktlagen angivna jaktlicens- och dispensärenden samt tillsättande och ledning av samt tillsyn över jaktövervakare i jaktvårdsföreningarna, har delats upp och lyder under chefen för offentliga förvaltningsuppgifter.

Riksdagen antog lagen om Finlands skogscentral (418/2011) och lagen om Finlands skogscentrals system för skoglig information (419/2011). Lagarna trädde i kraft den 1 januari 2012. Av de regionala skogscentralerna bildades en utvecklings- och verkställande organisation – Finlands skogscentral som täcker hela landet. Vid Finlands skogscentral arbetar enheten för offentliga tjänster och affärsverksamhetsenheten. Enheten för offentliga tjänster består av centralenheten i Lahtis och 13 regionenheten. Till Finlands

skogscentrals uppgifter hör främjande av skogsbaserade näringar, verkställighet av lagstiftning avseende skogar och skötsel av uppdrag som hänför sig till skogliga data. De uppgifter som avses i 8 § i lagen utgör skogscentralens offentliga förvaltningsuppgifter.

Lagarna (914–919/2011) för ändring av fastighetsbildningslagen och vissa andra lagar i anknytning till den trädde i kraft den 1 oktober 2011. De viktigaste ändringarna hänför sig till ett effektivare verkställande av fastighetsförrättningar och större tillförlitlighet hos fastighetsdatasystemet och en översyn av delningsbegränsningar som ingår i fastighetsbildningslagen. Rättigheten för ingenjörer och tekniker att vara förrättningsingenjörer utvidgades och behandlingen av undersökningstillstånd för inlösen överfördes från regionförvaltningsverken till lantmäteribyråerna. Antalet fastighetsjuridiska åtgärder som kan utföras genom beslut av fastighetsregisterföraren utökades.

JSM tillsatte en arbetsgrupp för diversifiering av skogsbehandlingsmetoderna. Arbetsgruppen ska före den 30 juni 2012 framlägga ett förslag om de ändringar som ska göras i skogslagen och med stöd av den i statsrådets förordning utifrån vilka nödvändiga regeringspropositioner utarbetas. I samband med förnyandet av skogslagen och författningar på lägre nivå ska skogsägarnas olika mål och de skogspolitiska riktlinjerna för hållbar skogsvård och -användning beaktas.

5.20.2 LAGLIGHETSKONTROLL

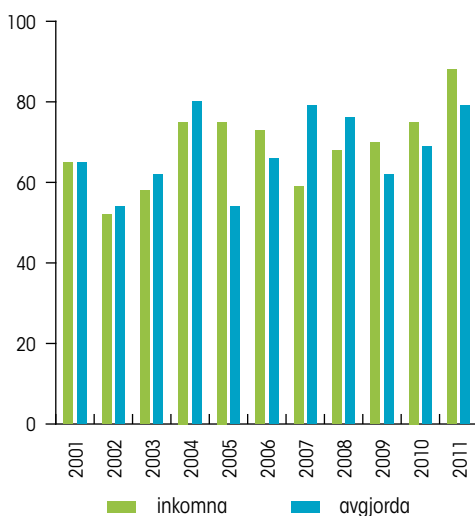
År 2011 statistikfördes 90 ärenden som jord- och skogsbruksärenden (74 år 2010). Under året avgjordes 79 ärenden. De flesta klagomålen gällde lantmäteriärenden och ärenden som gällde djurskyddsövervakning och veterinärvård, kommunala vägnämnders förrättningar och jordbruk och utveckling av landsbygden. Klagomålen över lantmateriförrättningar gällde olika typer av förrättningar, i de flesta fallen dock enskilda vägförrättningar. Andra klagomål gällde t.ex. fastighetsinskrivningsärenden, fiskebegränsningar och frågor som hänför sig till renskötsel och livsmedelssäkerhet.

Klagomålen gällde bl.a. JSM, Landsbygdsverket, Livsmedelssäkerhetsverket, Lantmäteriverket, arbets- och närings-/närings-, trafik- och miljöcentralerna, kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter och vägnämnder, kommunveterinärer och länsveterinärer, Finlands viltcentral samt Forststyrelsen, regionala skogscentraler och skogsvårdsföreningar. Finlands viltcentral, Forststyrelsen, de regionala skogscentralerna och skogsvårdsföreningarna omfattas av JO:s tillsynsbehörighet när det är fråga om sådana offentliga uppgifter som de sköter. Till sakområdet har i regel också hänförts klagomål som gäller jorddomstolarnas förfarande.

En del av klagomålen gällde god förvaltning och språkliga rättigheter. Myndigheterna och tjänstemännen uppmärksammades på vikten av att ärenden behandlas snabbt och sakligt samt på rätten att få ärenden till prövning.

BJO kritiserade i två avgöranden behandlingen av ärenden som förelagts kommunens vägnämnd för avgörande. I det ena fallet hade behandlingen av ärendet utan anledning fördröjts. Ärendets behandlingstid var ungefär 1 år och 6 månader (1595/4/09*). I det andra fallet uppfyllde beslutet inte de krav på innehåll i ett skriftligt beslut och motivering av beslutet som ställs i förvaltningslagen (1404/4/11).

Förrättningsingenjören hade korrigerat skrivfel i förrättningsprotokollet för en klyvningsförrättning och kompletterat i förrättningsprotokollet de behöriga parternas utlåtanden, förrättningsmännens motiveringar till beslutet och de vägrätter som grundats i samband med förrättningen. Det korrigerade protokollet som tillställts klagandena var bristfälligt i det hänseendet att av det inte framgick vilka avsnitt förrättningsingenjören hade korrigerat och när korrigeringsarna hade gjorts. De korrigerade avsnitten kunde konstateras endast genom att jämföra protokollet som ursprungligen hade tillställts klagandena med det korrigerade protokollet. BJO fäste förrättningsingenjören uppmärksamhet vid behörigt förfarande i samband med uppgörandet av förrättningshandlingar och korrigerings av fel som upptäckts i dem (267/4/09).



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

Inskrivningsmyndigheten begärde utlåtande av skattebyrån om beloppet överlåtelseskatt som ska betalas. Utfärdandet av utlåtandet drog ut på tiden. BJO ansåg att i de begäran om utlåtande gällande beloppet av överlåtelseskatt som lantmäteribyrån gör till Skatteförvaltningen i fastighetsinskrivningsärenden, ska i enlighet med förvaltningslagen ingå en frist för avgivande av utlåtande (894/4/10).

Lantmäteriteknikern vid lantmäteribyrån meddelade klaganden att den avstyckning som klaganden ansökt om inte utförs på grund av orsaker i anknytning till planen. BJO anser att lantmäteriteknikerns förfarande var felaktigt eftersom frågan om huruvida det existerar försättningar för att genomföra den begärda avstyckningen hör till de ärenden som ska avgöras i samband med förrättningen. Även lantmäteribyråns förfarande var felaktigt då det återsände förrättningsansökan till klaganden utan att denne hade tagit tillbaka ansökan eller att beslut om att avslå ansökan hade fattats. Lantmäteribyrån utfärdade senare ett förrättningsförordnande för verkställande av förrättning (3081/4/09*).

JO:s beslut om språket på förpackningsanteckningar på livsmedel beskrivs under 5.17.3.

5.20.3 INSPEKTIONER OCH MÖTEN MED ORGANISATIONER

BJO Sakslin besökte Finlands viltcentral där centralens verksamhet presenterades för henne. Under besöket diskuterades bland annat om behandlingen av jaktlicens- och dispensansökningar och om förverkligandet av de språkliga rättigheterna.

BJO Sakslin träffade representanter för WWF Finland, Finlands Naturskyddsförbund, Natur och Miljö r.f. och Luonto-Liitto ry.

5.20.4 AVGÖRANDEN

NATIONELLT VERKSTÄLLANDE AV EU:S SYSTEMET MED SAMLAT GÅRDSSTÖD

Ärendet handlade dels om den nationella myndighetens skyldighet att ta i beaktande EU-rättens företrädare och dess direkta rättsverkningar, dels om betydelsen av skyddet av de grundläggande rättigheterna i samband med ibruktagningen av det nationella systemet med samlat gårdsstöd.

Om systemet med samlat gårdsstöd föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 och i kommissionens förordningar (EG) Nr 795/2004 och (EG) Nr 796/2004 om tillämpning och verkställande av denna förordning. Till den del som rådets och kommissionens förordningar kräver nationell lagstiftning, ingick de nationella bestämmelserna i lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd.

Under riksdagsbehandlingen lades i 20 § i lagen till ett 3 moment i samverkan med grundlagsutskottet. Enligt momentet överförs en stödrättighet som innefattar någon annan rättighet än den som avses i artikel 60 i förordningen om gårdsstöd och som enligt denna lag har beviljats en jordbrukare som besitter jordbruksmark på grundval av ett arrendeavtal som har ingåtts innan denna lag trädde i kraft till utarrenderaren när arrendetiden går ut, om inte arrendeförhållandet förlängs eller om ingenting annat avtalas mellan arrendatorn och utarrenderaren och utarrenderaren av orsaker som är oberoende av honom eller henne själv inte får rättighet till stöd ur den nationella reserven.

Grundlagsutskottets särskilda uppgift i Finland är att övervaka grundlagsenligheten i fråga om lagförslag. Grundlagsutskottet konstaterade att syftet med det föreslagna EU-systemet var att stöda jordbrukaren, dvs. den som är i besittning av åkern. Detta innebär att gårdsstödet lösgörs från äganderätten till marken. Utskottet ansåg att reformen inverkade på gällande arrendeavtal och därigenom på skyddet av egen- dom som säkerställs i grundlagen.

Enligt grundlagsutskottet kan EU-regleringen i enskilda fall leda till en avsevärt svagare rättslig ställning för utarrenderaren jämförelse med omständigheterna vid tidpunkten för ingående av arrendeavtalet. Av denna orsak ansåg utskottet att det av konstitutionella skäl är viktigt att effekterna av verkställandet av systemet med det samlade gårdsstödet tas i beaktande i övergångsbestämmelserna på det ovan anförda sättet.

EG-kommissionen ansåg att reglerna i 20 § i lagen inte överensstämmer med gemenskapslagstiftningen. Enligt kommissionen hade gemenskapens lagstiftare haft som mål att en aktiv jordbrukare, som idkar jordbruksverksamhet på ett bestämt markområde, ska under det första året av systemet med samlat gårdsstöd vara stödberättigad i gårdsstödsystemet oberoende av om jordbrukaren är markägare eller arrendator. Kommissionen ansåg att en medlemsstat inte kan fatta beslut om att stödberättigheterna automatiskt överförs till utarrenderaren.

3 moment 20 § i lagen ändrades enligt riksdagens beslut så att rätten till gårdsstöd från och med den 1 januari 2009 inte längre återförs till utarrenderaren när arrendeavtalet går ut, men att villkoret kan jämkas i enlighet med 2 mom. 4 § i jordlegolagen. I samband med behandlingen av ändringsförslaget konstaterade grundlagsutskottet att det ursprungliga 3 momentet i 20 § i lagen hade stadgats i samråd med grundlagsutskottet och att utskottet inte hade orsak att ändra på sin tidigare konstitutionella bedömning av regleringen enligt vilket verkställandet av förordningen om gårdsstöd ska göras på ett sätt som säkerställer de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet ansåg att övergångsbestämmelserna för lagen kan karaktäriseras som en ordning som skapats genom lag mot bakgrund av vissa proportiona-

litetsaspekter. Utskottet ansåg att det på grund av orsaker som hänför sig till skyddet för berättigade förväntningar och rättssäkerhet var mycket problematiskt om systemet avvecklas retroaktivt i en situation där bestämmelserna veterligen redan har tillämpats i domstol.

Det ursprungliga 3 momentet i 20 § i lagen tillämpades på arrendeavtal som upphörde mellan den 1 augusti 2005 och den 31 december 2008. JSM rekommenderade att man vid tillämpandet av 20§ i lagen ska gå till väga så att kommunens landsbygdsnäringsmyndighet överför stödberättigheterna från en jordbrukare till en annan, om parterna har avtalat om detta eller om ett lagakraftvunnet domstolsbeslut eller beslut av landsbygdsnäringsnämnden har meddelats i ärendet. Klagandena anser att JSM:s beslut strider mot lagen.

BJO konstaterade att det är myndigheterna i medlemsstaterna som i första hand ansvarar för verkställandet av EU-rätten. I syfte att säkerställa harmoniserad och effektiv verksamhet binds medlemsstaterna av principen om uppriktigt samarbete och kravet på lojalitet (EU-fördraget artikel 4.3). De nationella myndigheterna ska utöva sin prövningsrätt utifrån denna princip. Myndigheterna ska avstå från åtgärder som strider mot gällande EU-rätt, försvårar verkställandet av den eller leder till icke-harmoniserad tillämpning av den i medlemsstaterna.

Myndighetens prövningsrätt i samband med verkställande av unionens rätt fastställs av såväl EU-rätten som den nationella rätten. Detta innebär att det vid tillämpandet av prövningsrätten är nödvändigt att välja den tolkning som på bästa sätt främjar effektivt verkställande av EU-rätten. Varken EU-rätten eller den nationella rätten i Finland omfattar direkta bestämmelser om att en myndighet har en med domstol jämförbar skyldighet att låta bli att iakttä bestämmelser enligt den nationella rätten som strider mot EU-rätten. Eftersom en individ dock kan åberopa EU-rätten då han eller hon ansöker om ändring i en förvaltningsmyndighets beslut, är det motiverat att utgå från att även myndigheten är skyldig att låta bli att tillämpa nationella normer som uppenbart strider mot EU-rätten.

Å andra sidan är det inte tillåtet att tolka en enskild bestämmelse i EU-rätten eller en bestämmelse i den nationella rätten som utfärdats för verkställande av den på ett sätt som strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna. Samtlig EU-rätt ska så långt som möjligt tolkas utifrån de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Särskilt iakttagandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och kraven enligt de nationella grundlagarna har lett till att EU-rättens företrädare inte fullständigt undantagslöst har godtagits av domstolarna och de övriga rättsskipande organen i alla medlemsstater. Även grundlagsutskottet har betonat vikten av de grundläggande fri- och rättigheterna i det nationella verkställandet av EU-rättsakter. Beaktandet av de grundläggande fri- och rättigheterna kan ha inneburit en avvikelse från ordalydelseerna i EU-rättsakterna.

Ärendet handlade i första hand om den nationella myndighetens skyldighet att beakta EU-rättens företrädare och dess direkta rättverknningar. Ur EU-rättens synvinkel betraktat är den som tillämpar lagstiftningen skyldig att säkerställa effektiviteten hos unionens rätt i fall den nationella rätten och EU-rätten står i strid med varandra och att vid behov låta bli att på tjänstens vägnar tillämpa en norm eller del av norm i den nationella rätten. Myndigheten som tillämpar lagen ska alltid bedöma om den tillämpade nationella lagstiftningen överensstämmer med principerna enligt EU-rätten och vedertagen rättspraxis och att i situationer som beror på tolkning eftersträva en tolkning enligt EU-rätten.

BJO konstaterade också att förvaltningsmyndigheten, t.ex. JSM och kommunens landsbygdsnäringsmyndighet, kan anses ha skyldighet att låta bli att tillämpa en norm i den nationella rätten som är i strid med EU-rätten. Situationer där tolkningen av EU-rätten inte är klar och entydig utgör problem med tanke på myndighetens prövningsrätt. Myndigheten saknar den befogenhet som de nationella domstolarna har att av EU-domstolen begära ett förhandsavgörande om EU-rättens korrekta tolkning.

JSM:s anvisning har inte bundit kommunens landsbygdsnäringsmyndighet och den har inte avgjort ärendet, men dess syfte har varit att säkerställa harmoniserad tillämpning av lagstiftningen och jämlik behandling av jordbrukarna. BJO anser att JSM hade så långt

som möjligt eftersträvat ett förfarande i enlighet med EU-rätten och därför kan ministeriet inte anses ha förfarit på ett felaktigt sätt.

I sin bedömning tog BJO också i beaktande att JSM:s handlingar eventuellt hade påverkats av ett antagande om att en nationell domstol kommer att begära ett förhandsavgörande av EU-domstolen. BJO ansåg att det fanns motiv för ett sådant antagande. EU-rättens tolkning var inte klar och entydig vilket bevisas bland annat av kommissionens uppfattningar om att Finlands lagstiftning inte var i överensstämmelse med EU-rätten och av den senare begäran om förhandsavgörande i ett liknande ärende som varit anhängig vid EU-domstolen från och med den 3 november 2008.

Finlands konstitutionella ordning betonar dock grundlagsutskottets företrädare i övervakningen av lagarnas grundlagsenlighet. I 106 § i grundlagen ges uttryck för tanken att grundlagsutskottets ståndpunkt har företräde och att domstolen ska avhålla sig. Mot denna bakgrund är det förståeligt att myndigheterna i sitt förfarande och i ändringssökningen har stött sig på grundlagsutskottets uppfattning om relationen mellan EU-rätten och de grundläggande fri- och rättigheterna när grundlagsutskottet uttryckligen hade tagit ställning till frågan i samband med att lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd och lagen om ändring av denna lag stiftades.

EU-domstolen har i ärendet C-470/08 *Kornelis van Dijk v. Gemeente Kampen* 21.1.2010 svarat på en begäran om förhandsavgörande i en motsvarande situation.

BJO Sakslins beslut 30.12.2011,
dnr 251/4/09*, föredragande Mirja Tamminen

FISKEAVTALET FÖR TANA ÄLV OCH MYNDIGHETS BEFOGENHET ATT INGÅ AVTAL

Lapplands arbets- och näringscentral och Norges behöriga myndighet (fylkesmannen i Finnmark) avtalade om ändringar i reglerna för fiske i Tana älv för icke-ortsbor. Från och med sommaren 2009 har man vid

fiske från båt fått på en gång ha högst tre spön som alla har en rev och ett bete. Regeln gäller också i sådana fall när roddaren i den båt där fisketuristen befinner sig är en ortsbo.

Klaganden ansåg att avtalet om fiske i Tana älv inte gav befogenhet till fiskebegränsningen. Antalet spöfisketillstånd per dygn kan inte avse antalet spön som används på en gång i båten.

Enligt 1 artikel i fiskeavtalet för Tana älv är syftet med avtalet att skydda laxen. Enligt 7.3 artikel i avtalet kan närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland (tidigare arbets- och näringscentralen) och fylkesmannen i Finnmark, om fiskbestånden och idkande av fiske gör det nödvändigt, gemensamt utan hinder av bestämmelserna i fiskeristadgan besluta om antalet tillstånd per dygn till fiske med spö rörande de fiske som utanför älvdalarna inom Tana älvs vattendrag bosatta personer bedriver i den del av fiskeområdet som utgör riksgräns (på norska "Antall stenger pr. døgn").

Lagen om godkännande av vissa bestämmelser i överenskommelsen med Norge angående gemensam fiskeristadga för Tana älvs fiskeområde och den därtill anslutna fiskeristadgan (1197/1989) har stiftats enligt grundlagsordningen, dvs. på det sätt som föreskrivs i 67 § i den 1989 gällande riksdagsordningen. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om regeringens proposition gällande lagförslaget (GrUU 13/1989 rd) att beslutsbefogenheterna som ingår i 7 artikel sträcker sig frågor som har betydelse med tanke på ägarens grundlagsenliga ställning, dvs. som på det sätt som avses i 33 § i regeringsformen hör till området för lagstiftningen. Grundlagsutskottet ansåg att bl.a. av denna orsak var det nödvändigt att behandla lagförslaget enligt grundlagsordningen.

BJO konstaterade att den fiskebegränsning som var föremål för klagomålet hade utfärdats med stöd av befogenheterna som ingår i 7 artikel i fiskeavtalet och inom de gränser som det tillåter.

Enligt 93 och 94 § i den nya grundlagen ingår befogenheten att ingå avtal i första hand i republikens presidents befogenheter och riksdagen deltar i godkännandet av internationella förpliktelser. Anvisande av befogenheten att ingå avtal till övriga myndigheter

utgör ett undantag från denna regel. Grundlagsutskottets praxis intar dock inte en fullständigt avvisande inställning till dylik praxis.

Grundlagsutskottets utlåtandep Praxis (t.ex. GrUU 14/2010 rd) ställer vissa villkor för en sådan avtalsbefogenhet. Befullmyndigandet får inte vara obegränsat i relation till den bemyndigande och bemyndigandets innehåll och därtill ska i befullmyndigandet uppges de myndigheter eller andra parter med vilka avtal kan ingås. Av 94 § 1 mom. i grundlagen följer även att en myndighet inte genom en vanlig lag kan tilldelas befogenhet att ingå avtal i frågor som får beslutas bara med riksdagens samtycke.

BJO konstaterade att grundlagsenligheten i fiskeavtalet för Tana älv och överlåtelsen av behörigheten till närings-, trafik- och miljöcentralen har varit föremål för grundlagsutskottets bedömning innan den nya grundlagen trädde i kraft och före grundlagsutskottets ställningstagande om de krav som ska ställas på befogenhet att ingå avtal som framgår av grundlagsutskottets utlåtande GrUU 14/2010 rd. På grund av detta fäste BJO JSM:s uppmärksamhet vid kraven enligt grundlagen.

Enligt JSM ska förhandlingarna mellan Finland och Norge om fiskeavtalet för Tana älv fortsättas. BJO konstaterade att man i samband med förhandlingarna om fiskeavtalet ska sörja för att avtalets bemyndigande uppfyller kraven gällande noggrannhet och exakta avgränsningar enligt grundlagen. BJO gav sitt utlåtande JSM till kännedom och för att beaktas i förhandlingarna.

BJO Sakslins beslut 19.12.2011,
dnr 2179/4/09*, föredragande Mirja Tamminen

FISKEBEGRÄNSNINGAR I SYFTE ATT SKYDDA SAIMENVIKAREN

Klaganden framförde kritik mot JSM:s förordning om vissa inskränkningar av fisket i Saimen (223/2009) och ansåg att den är otillräcklig för att skydda vikaren. Förordningen hävdades under den tid som klagomålet var anhängigt genom statsrådets förordning om vissa fiskebegränsningar i Saimen (295/2011).

Statsrådets förordning har i likhet med statsrådets förordning om nätfiskebegränsningar till skydd för saimenvikarens kutar (294/2011) utfärdats med stöd av 37 a § 1 mom. i lagen om ändring av lagen om fiske (697/2010). Enligt den kan genom förordning av statsrådet användningen av fångstredskap av viss typ eller av visst fiskesätt förbjudas för en tid av högst fem år åt gången inom ett visst vattenområde och utfärdas detaljerade bestämmelser om den tid då fångstredskapen får användas, om det behövs för att en djurart som med stöd av naturvårdslagen (1096/1996) har förklarats vara hotad ska förbli livskraftig och för att en gynnsam bevarandestatus för arten ska nås i området.

Miljöutskottet betonade i sitt utlåtande (MiUU 9/2010 rd) om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om fiske (RP 29/2010 rd) att den föreslagna ändringen stärker genomförandet av naturvårdsaspekter i lagen om fiske och effektiviserar det nationella verkställandet av habitatdirektivet.

BJO konstaterade att lagstiftaren har svarat för det sätt på vilket kraven enligt habitatdirektivet verkställdes i lagen om fiske ur ett lagstiftningstekniskt perspektiv. Det är inte heller i övrigt möjligt för JO att befatta sig med det sätt på vilket riksdagen har använt sin lagstiftande makt då den har beslutat om effektiviserat skydd av djurarter som med stöd av naturskyddslagen har förklarats vara hotade.

Det var inte möjligt för JO att bedöma huruvida 37 a § i lagen om fiske och med stöd av den utfärdade statsrådets förordningar 294/2011 och 295/2011 och de fiskebegränsningar som grundar sig på dem och på avtal är tillräckliga för att uppfylla Finlands förpliktelser att skydda saimenvikaren. Det är i sista hand unionens domstol som ska avgöra om de skyddsåtgärder som Finland vidtagit är tillräckliga i ljuset av unionens rätt.

Ärendet hade varit uppe för behandling i Europeiska kommissionen. Kommissionen gav Finland en formell underrättelse i maj 2010 om otillräckligt skydd av saimenvikaren. Kommissionen konstaterade att Finland i skyddet av saimenvikaren har underlåtit att uppfylla förpliktelserna enligt 6 och 12 artikeln i habitatdirektivet. Finland besvarade den formella underrättelsen i juni 2010.

På grund av att kommissionens tillsynsförfarande och JO:s laglighetsövervakning har olika karaktär var det också i JO:s intresse att följa med hur ärendet framskred. BJO ansåg med beaktande av de lagstiftande åtgärderna och på dem grundade fiskebegränsningarna samt programmet för att göra saimenvikarstammen mer livskraftig i enlighet med 47 § 1 mom. i naturskyddslagen att ärendet inte åtminstone i detta skede föranledde vidare åtgärder av henne.

BJO Sakslins beslut 30.12.2011,
dnr 1197/4/09, föredragande Mirja Tamminen

5.21 KOMMUNIKATIONER

Kommunikationsärendena hörde under verksamhetsåret till BJO *Jussi Pajuaja*. Huvudföredragande var referendarierådet *Raino Marttunen*.

5.21.1 VERKSAMHETSMILJÖ OCH LAGSTIFTNINGSGREFF

TRAFIK

Inom kommunikationsministeriets (KM) förvaltningsområde inrättades år 2010 ett nytt verk, dvs. Trafiksäkerhetsverket Trafi. Det uppstod genom sammanslagning av fyra ämbetsverk inom trafikförvaltningen, dvs. Fordonsförvaltningscentralen, Luftfartsförvaltningen, Järnvägsverket och Sjöfartsverkets sjösäkerhetsfunktioner.

Under år 2011 vidareutvecklades Trafis organisation och den nya organisationen togs i bruk från början av 2012. Syftet med reformen är att skapa förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av resurserna och att skapa möjligheter för gemensam säkerhetsledning av hela trafiksystemet. Avsikten är också att förbättra verkets kundservice och att tillhandahålla tjänster för alla trafikformer över samma disk.

Totalrevideringen av körkortslagstiftningen, som riksdagen fastställde i april 2011 innebär att bestämmelserna har sammanställts till en enda lag som reglerar allt från förarutbildning till förlust av körkort. I och med den nya lagstiftningen blir giltighetstiden för körkort kortare. Körkort för personbilar, motorcyklar och mopeder samt traktorer föreslås vara i kraft 15 år i sänder. Körkort för lastbilar och bussar föreslås vara i kraft bara fem år.

Hälsokontrollerna för bilförare har utvecklats och hälsouppföljningen kommer i första hand att ske i samband med förnyandet av körkort. Bestämmelserna om beviljande av bilskoletillstånd har ändrats så att tillstånden inte längre är kommunbundna och tidsbestämda. Förarutbildningen har utvecklats så att körundervisningen har utökats. Också för att få rätt att köra lätt fyrhjulig krävs en särskild kurs samt ett teori- och körprov.

En arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet föreslog att promillegränsen för fylleri i yrkesmässig sjötrafik skulle sänkas från en promille till en halv promille. Arbetsgruppen föreslog inga andra ändringar i fråga om promillegränsen. Arbetsgruppen konstaterade att sjötrafiksäkerheten förbättrats trots att trafiken blivit livligare. Den nya promillegränsen för yrkesmässig sjötrafik skulle gälla all yrkesmässig frakt- och persontrafik på Finlands territorialvatten.

KM började under året i enlighet med regeringsprogrammet utarbeta en trafikpolitisk redogörelse. Redogörelsen drar upp riktlinjerna för de långsiktiga trafikpolitiska målen till utgången av år 2022. I redogörelsen granskas trafikpolitiska frågor framför allt med beaktande av förutsättningarna för markanvändning, boende, servicestrukturer, en hållbar utveckling samt närings- och regionutveckling.

Riksdagen godkände en ändring av lagen om taxitrafik. Avsikten är att förbättra jämställdheten mellan dem som ansöker om taxitillstånd, i en situation där sökandena är flera än antalet tillstånd som kan beviljas. Genom ändringen förtydligas prioriteringen mellan sökandena och slopas möjligheten att överlåta tillstånd att driva taxiföretag till en annan. Dessutom förbättras möjligheterna att övervaka att körskyldigheten uppfylls.

Med lagen om flygplatsnät och flygplatsavgifter genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv om flygplatsavgifter. I Finland tillämpas lagen på Helsingfors-Vanda flygplats. Lagen innebär att bolaget Finavia Abp är skyldigt att upprätthålla det riksomfattande flygplatsnätet och flygplatstjänsterna.

En riksomfattande enkät som gjorts på uppdrag av Trafikverket och Helsingforsregionens trafik visar att finländarna i allmänhet är nöjda med trafikförhållandena. Tre fjärdedelar av de som svarade var nöjda med fungerande och säkra resor. Det sämsta betyget av trafikformerna fick cyklingen medan personbilstrafiken på långa sträckor fick det bästa betyget. Den lokala kollektivtrafiken fick regionalt varierande betyg. Mest kritiserades kollektivtrafikens biljettpriser. I fråga om busstrafiken kritiserades restiderna och i fråga om närtågtrafiken var man framför allt missnöjd med att tidtabellerna inte höll. Fjärrtågtrafiken kritiserades för höga biljettpriser och förseningar samt för dålig information vid störningar och exceptionella situationer.

KOMMUNIKATION

Statsrådet fattade i december ett principbeslut om Rundradions finansiering. Finansieringen av Rundradions public service förnyas så att den från börja av år 2013 baseras på en Yle-skatt. Beroende på den skattskyldiges inkomstnivå kommer skatten att uppgå till 50–140 euro. Minderåriga och personer som underskrider en viss inkomstnivå slipper betala Yle-skatt. Televisionsavgift uppbärs ännu för år 2012. Enligt principbeslutet är Rundradion Ab:s nuvarande modell, som är baserad på förvaltningsrådets styrning och övervakning, bra och fungerande. Avsikten är att servicen ska bibehållas i nuvarande omfattning och att Yles public service -utbud innehållsmässigt ska utvecklas i motsvarighet till de föränderliga behoven.

I början av juni 2011 trädde den nya postlagen i kraft. Lagen garanterar utdelning fem dagar i veckan, brev- och paketservice till skäligt pris samt att nätet av verksamhetsställen bibehålls. Postlagen tryggar också basala posttjänster i hela landet, såväl i städer som glesbygdsområden. Den allmänna service som definieras i lagen ska tillhandahållas till ett skäligt pris som är detsamma i hela landet. Postlagen ska tillämpas på den allmänna servicen och dessutom på annan förmedling av brev. Lagen gäller inte tidningsutdelning. I varje kommun ska posten ha minst ett verksamhetsställe på skäligt avstånd från kommuninvånarna. Lagen beaktar särskilt åldersstigna och rörelsehindrade personers tillgång till postservice.

En undersökning av postservicen som år 2010 gjordes på uppdrag av KM visar att en majoritet av finländarna fortfarande anser att postverksamheten i vårt land håller en hög standard. Tre fjärdedelar av de som svarade hade en allmänt positiv inställning till postverksamheten. Åsikterna om brev- och pakettrafiken, om placeringen av postlådor, om prissättningens tydlighet och postgångens snabbhet var dock mera kritiska än tidigare. Enligt undersökningen har utvecklingen av elektroniska kommunikationsformer lett till att den traditionella brevtrafiken minskat. Av de privatpersoner som besvarade enkäten 2010 hade var sjunde använt Net-Post och över en femtedel någon annan elektronisk service. Också kommunikationen mellan företag sker allt oftare elektroniskt.

Vid KM utarbetades ett åtgärdsprogram som syftar till e-tillgänglighet. Det femåriga programmet riktar sig huvudsakligen till den offentliga förvaltningen, produktutvecklare, serviceproducenter, forsknings- och utvecklingscentraler samt organisationer. För den offentliga sektorn utarbetas en tillgänglighetshandbok och en checklista för tillgänglighet. Den offentliga förvaltningens webbsidor kartläggs från tillgänglighetssynpunkt och eventuella oklarheter åtgärdas. Programmet syftar också till snabbare genomförande av standarder som främjar tillgänglighet.

Vid KM inleddes också ett projekt som handlar om det s.k. cykliska IT-samhället. Avsikten med projektet är att sammanställa de viktigaste bestämmelserna om elektronisk kommunikation och om utbudet av tjänster i IT-samhället. Det finns ca 450 paragrafer om elektronisk kommunikation utspridda i tio lagar. Avsikten med projektet är att minska antalet bestämmelser och att förtydliga bestämmelserna samt att eliminera överlappningar.

5.2.2 LAGLIGHETSKONTROLL

Med JO:s behörighet som utgångspunkt är det ibland svårt att dra en gräns mellan offentlig och privat verksamhet, t.ex. när det gäller post- och rundradioverksamhet.

Postverksamhet som regleras i lagen om posttjänster omfattas av laglighetskontrollen. JO är sålunda behörig att övervaka t.ex. Itella Abp:s utdelning av brevpost, men inte transport och utdelning av dagstidningar.

JO är behörig att övervaka Rundradion Ab till den del som det är fråga om de särskilda uppgifter som hör till den allmännyttiga verksamheten enligt rundradio-lagen. Däremot hör det inte till JO:s uppgifter att övervaka innehållet i enskilda program.

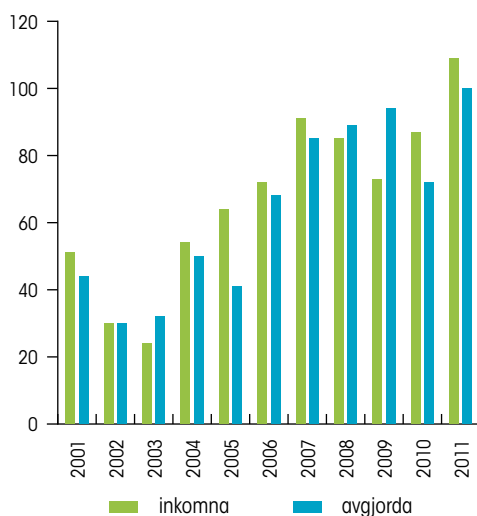
Under året fick JO en hel del klagomål som gällde VR:s resebiljetter och Yle-skatten. JO kunde emellertid inte undersöka klagomålen eftersom VR är ett privaträttsligt järnvägsföretag och eftersom biljettärenden inte hänför sig till ett sådant i lagen avsett offentligt uppdrag som faller inom ramen för JO:s behörighet.

Lagändringar som gäller Rundradion Ab:s finansiering och förvaltning hör till riksdagens behörighet, som JO inte kan ingripa i.

Under 2011 avgjordes sammanlagt 102 klagomål som gällde kommunikationer. Det var bl.a. fråga om taxitillstånd, televisionsavgifter och störningar i postutdelningen. Klagomålen som gällde Trafi hade framför allt samband med registrering av fordon, besiktningens verksamhet, förarexamina och behandlingstiderna för tillståndsansökningar.

Det sammanlagda antalet klagomål rörande trafik- och kommunikationsbranschen har under det senaste decenniet ökat från 20–30 till över hundra per år.

Åtgärdsprocenten inom trafik- och kommunikationsbranschen har varierat och ligger på kansliets medelnivå. Eftersom siffrorna är låga och avser flera olika myndigheter kan några långtgående slutsatser inte dras av dem.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2001–2011

5.2.1.3 AVGÖRANDEN

BUSSTRAFIKENS TILLGÄNGLIGHET I TAMMERFORS

Tammerfors stads trafikverk har utfärdat ett förbud för elrullstolsanvändare att färdas i vissa bussar inom stadens avtalstrafik. I ett klagomål har JO ombetts undersöka om ett sådant förbud strider mot grundlagens diskrimineringsförbud.

BJO konstaterade att ingen utan godtagbara skäl får särbehandlas på grund av bl.a. ålder, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Det måste sålunda finnas en godtagbar grund för särbehandling. Det är av en väsentlig betydelse om särbehandlingen kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med avseende på grundrättighetssystemet.

Enligt utredningen var det förenat med säkerhetsrisker att transportera elrullstolar. BJO anser att det var fråga om konkreta risker. Också den elrullstolsanvänn-



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

dare som varit orsak till förbudet har framhållit att transport av elrullstolar i vanliga bussar är förenat med säkerhetsproblem.

I stadens handikappråd har man med fog ansett att förbudet var problematiskt. Under de två senaste åren hade situationen emellertid utvecklats i en märkbart positiv riktning. Alla bussar som tagits i bruk efter hösten 2009 är utrustade för att ta emot också kunder som använder elrullstol. Bussarna har planerats i samråd med stadens handikapp- och tillgänglighetsombud samt handikapprådet. De nya bussarna har kunnat levereras enligt en tidtabell som t.o.m. är snabbare än vad som ursprungligen meddelats.

Handikapp- och tillgänglighetsombudet uppger att de nya bussarna har satts in på rutten efter att man hört handikapprådets tillgänglighetsarbetsgrupp. Samarbetsförhandlingarna har framskridit i enlighet med stadens tillgänglighetsprogram och kollektivtrafikens tillgänglighet har enligt handikapp- och tillgänglighetsombudet snabbt utvecklats till det bättre. Handikapp- och tillgänglighetsombudet uppger att staden uttryckligen strävar efter att kunna tillhandahålla en för alla tillgänglig kollektivtrafik där elrullstolsanvändare inte blir särbehandlade.

JO har i flera tidigare avgöranden uppmärksammat vikten av att utveckla tillgängligheten. I det aktuella fallet har Tammerfors stad vidtagit så konkreta åtgärder för att lösa tillgänglighetsproblemen för elrullstolsanvändare att ärendet inte längre föranleder åtgärder från laglighetsövervakarens sida. BJO meddelar emellertid att han kommer att ge akt på hur Tammerfors busstrafik utvecklas i fortsättningen.

BJO Pajuoja's beslut 19.5.2011,
dnr 3262/4/09*, föredragande Raino Marttunen

EN KASTRULL ÄR INTE FÖRBUDET HANDBAGAGE

Klaganden hade inte tillåtit föra en stålkastrull i sitt handbagage genom säkerhetskontrollen på en flygplats.

I kommissionens förpliktande förordning konstateras det att passagerare till behörighetsområden eller ombord på luftfartyg inte får föra med sig trubbiga föremål som kan vålla allvarlig skada om de används som tillhygge. Denna bestämmelse ger säkerhetskontrollören prövningsrätt i fråga om bedömningen av förbudna föremål.

JO konstaterade att säkerhetskontroll inte kan betraktas som handläggning av förvaltningsärenden enligt förvaltningslagen, men att principerna för en god förvaltning måste iaktas också då offentlig makt de facto utövas. Säkerhetskontrollörens förfarande måste bedömas uttryckligen utifrån proportionalitetsprincipen. Från proportionalitetsprincipens synpunkt är det viktigt att en åtgärd är sakenlig, nödvändig och rätt dimensionerad i förhållande till det syfte som eftersträvas genom åtgärden i fråga.

I det aktuella fallet är det skäl att i synnerhet beakta den omständigheten att exempelförteckningen i kommissionens förordning endast nämner föremål som uttryckligen kan användas som tillhygge. Den stålkastrull som fräntogs klaganden är inte ett föremål av det slag som avses i exempelförteckningen och vad beträffar frågan om en stålkastrull har sådana egenskaper att den kan användas för att vålla allvarlig skada, skiljer den sig inte från många andra föremål som tillåts i handbagage, t.ex. datorer och metallportföljer.

JO ansåg att säkerhetskontrollörens förfarande stred mot proportionalitetsprincipen och sålunda inte var förenligt med god förvaltning. JO delgav det bolag som svarade för säkerhetskontrollerna och Finavia Abp sin uppfattning om säkerhetskontrollörens felaktiga förfarande, för kännedom och för att i framtiden beaktas i säkerhetskontrollverksamheten.

JO Jääskeläinens beslut 26.10.2011,
dnr 3320/4/10*, föredragande Riitta Länsisyrjä

FÖRFARANDET VID EN SÄKERHETSKONTROLL VAR INTE FÖRENLIKT MED PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

Klaganden hade genomgått säkerhetskontroll enligt normal praxis. I samband med kontrollen hade hos honom påträffats ett bältspänne i formen av ett knogjärn, dvs. ett föremål som uttryckligen är förbjudet enligt EG-förordningen. Säkerhetskontrollören hade med anledning av föremålet underrättat sin chef som kontaktade polisen.

Det var fråga om en situation som hade inträffat för ca ett och ett halvt år sedan och det kunde inte längre klarläggas vilka personer som hade utfört säkerhetskontrollen. JO bedömde dock förfarandet på ett allmänt plan.

Enligt säkerhetsprogrammet för flygtrafiken ska en säkerhetskontrollör kontakta polisen om det i samband med säkerhetskontroll framkommer anledning att misstänka brott som äventyrar flygsäkerheten eller försök till sådant brott. Denna vedertagna praxis kan härledas från bestämmelserna i säkerhetsprogrammet. Enligt JO:s åsikt kan förfarandet inte anses vara lagstridigt till denna del.

Den utredning av ärendet som polisen på begäran gjorde hade dock som följd att personen i fråga inte hann med sitt flyg. Enligt JO:s åsikt borde man av de alternativ som stod till buds ha valt det som stod i proportion till det mål som eftersträvades. Det hade räckt att man tog upp klagandens personuppgifter och släppte in honom på behörighetsområdet för att fortsätta sin resa. JO delgav Finavia Abp som sin uppfattning att förfarandet vid säkerhetskontrollen inte var förenligt med proportionalitetsprincipen och en god förvaltning.

Eftersom det var fråga om att man hittat ett farligt föremål av det slag som avses i säkerhetsprogrammet för flygtrafiken och en passagerares flygresor hade förhindrats, borde det ha gjorts en diarieanteckning om saken. Så hade inte skett. För att det ska vara möjligt att i efterhand kontrollera vad som hänt är det synnerligen viktigt att händelseförloppet senare kan utredas och att säkerhetskontrollörerna vid behov kan ställas inför straffrättsligt ansvar.

JO beslöt på eget initiativ undersöka varför händelsen inte vederbörligen hade registrerats och varför Finavia Abp som ansvarade för säkerhetskontrollerna och Trafi ansåg att det inte varit nödvändigt att i det diarium som ska finnas enligt säkerhetsprogrammet anteckna vilka personer som var ansvariga för förfarandet (2396/2/11).

JO Jämskeläinens beslut 17.6.2011,
dnr 4124/4/09, föredragande Riitta Länsisyrjä

DRÖJSMÅL MED ATT BESVARA EN BEGÄRAN OM HANDLINGAR

I en skrivelse kritiserades Trafiksäkerhetsverket Trafi för att det inte på det sätt som lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet förutsätter hade besvarat en begäran om handlingar.

I sin utredning bestred Trafi inte det påstående som framfördes i klagomålet. Trafi uppgav att klaganden skulle ha haft rätt att antingen få de begärda handlingarna eller att inom en skälig tid få ett negativt beslut.

Enligt Trafi hade föredraganden på grund av andra mera brådskande uppgifter inte hunnit sköta ärendet, i synnerhet med hänvisning till brådskan i samband med att Trafi inledde sin verksamhet. Till följd av klagomålet märkte man att ärendet var anhängigt. På grund av det felaktiga förfarandet hade ärendet sålunda inte behandlats inom de tidsfrister som offentlighetslagen förutsätter. Trafi beklagade dröjsmålet och meddelade att ett beslut hade fattats i ärendet.

BJO konstaterade att Trafis förfarande i detta ärende stod i strid med offentlighetslagens bestämmelse enligt vilken en begäran om utlämnande av handlingar ska behandlas utan dröjsmål. BJO delgav ämbetsverket sin uppfattning om förfarandets lagstridighet.

BJO Pajuojas beslut 26.8.2011,
dnr 1155/4/10, föredragande Raino Marttunen

5.22 KYRKLIGA ÄRENDEN

För laglighetskontrollen av det kyrkliga området svarade BJO *Jussi Pajujoja*. Referendarierådet *Jorma Kuopus* var huvudföredragande inom detta sakområde.

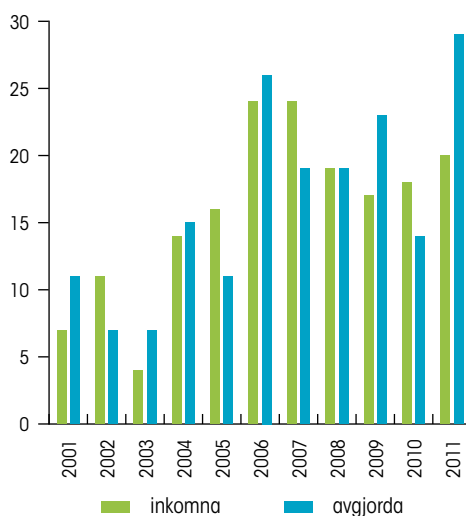
5.22.1 LAGLIGHETS- ÖVERVAKNINGEN AV RELIGIONSSAMFUNDEN

I Finland övervakar JO också religionssamfundens verksamhet. När det gäller religionssamfundet sker laglighetskontrollen i enlighet med tre lagar. Religionsfrihetslagen gäller alla registrerade religionssamfund. Ortodoxa kyrkosamfundets verksamhet regleras dels i religionsfrihetslagen och dels i en speciallag, nämligen lagen om ortodoxa kyrkan. I lagstiftningshänseende intar den evangelisk-lutherska kyrkan i en särställning. Bestämmelser om den finns i grundlagen, kyrkolagen och religionsfrihetslagen.

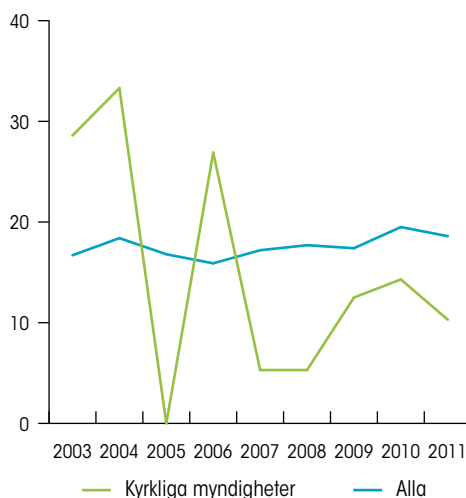
JO:s övervakning omfattar i första hand den evangelisk-lutherska statskyrkan och i viss utsträckning den ortodoxa kyrkan. I Finland är omfattningen och intensiteten av övervakningen när det gäller den lutherska kyrkan exceptionell i en internationell jämförelse. Detta beror framför allt på att den lutherska kyrkans centrala personal, exempelvis prästerskapet, har tjänstemannastatus till åtskillnad från vad som är fallet i andra religionssamfund.

I grundlagens 76 § föreskrivs att i kyrkolagen finns bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning. Endast kyrkan själv kan ta initiativ till lagstiftning som gäller kyrkan. Evangelisk-lutherska kyrkan har således en omfattande autonomi, som inom ramen för dess behörighet omfattar rätten att ordna samfundets angelägenheter i överensstämmelse med de mål som kyrkan själv upplever som viktiga.

JO är behörig att pröva om kyrkan, dess förvaltningsorgan eller tjänstemän eventuellt i sin verksamhet kränkt grundläggande fri- och rättigheter, överskridit



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2001–2011*



Åtgärdsprocent under åren 2003–2011

sina befogenheter eller annars iakttagit klart lagstridiga förfaranden. JO övervakar dessutom att förvaltningslagen och jämställdhetsslagstiftningen samt de rättsliga principerna för en god förvaltning förverkligas.

Evangelisk-lutherska och ortodoxa kyrkans religionsutövning och doktrin omfattas däremot inte av JO:s behörighet.

Under 2011 inkom 20 kyrkliga klagomål medan 29 klagomål avgjordes. I flera klagomål kritiserades församlingars arbetsplatsannonser på den grunden att man i annonsen nämnt att den person som skulle väljas förutsattes tillhöra den evangelisk-lutherska kyrkan. Vidare framfördes kritik över domkapitlets förfarande i ett disciplinärt ärende, bemötandet vid begäran om att kontakt skulle tas eller handlingar lämnas ut samt frågor som gällde begravningsväsendet. En del av klagomålen lämnades utan prövning eftersom de samtidigt var anhängigt hos en myndighet eller för att det rörde sig om frågor som kunde hänföras till kyrkans lärofrågor. Tre klagomål ledde till åtgärder.

Särskilt i klagomål som gäller utbildningssektorn och försvarsmakten väcks ständigt frågor om religionsfrihet. Det handlar då ofta om exempelvis deltagande i julkyrka (se punkt 5.16) eller bordsbön. Vid JO:s kansli var flera ärenden aktuella som gällde försvarsmaktens kyrkliga arbete och anvisningarna om detta.

5.22.2 FÖRÄNDRINGAR I VERKSAMHETSMILJÖN

Kyrkan deltar i skötseln av samhällsuppgifter såsom folkbokföringen och hållandet av begravningsplatser, medan religionsundervisningen i skolorna hör till statens uppgifter. Syftet med undervisningen är att förmedla allmänbildande kunskap om alla religioner. Kyrkans traditioner och praxis uppmärksammas då och då och meningsmotsättningar med fritänkare, ateister, invandrare och personer som tror annorlunda kräver ibland medling.

I början av 2011 fanns det 449 evangelisk-lutherska församlingar, dvs. 16 färre än året innan. Den reform av kommunstrukturen som skrivits in i regeringsprogrammet kommer eventuellt att leda till en strukturomvandling också inom kyrkan. Enligt kyrkolagen ska församlingar som är belägna inom samma kommun bilda en kyrklig samfällighet eller gå samman till en församling. Också församlingarna utvecklar sina verksamhetsformer. Syftet med kyrkans strategista spetsprogram "Andligt liv på webben" är att öka församlingsanställdas beredskap att fungera i nätmiljö och utveckla det andliga arbetet på webben.

Under 2011 fördes livliga debatter i de sociala medierna om kyrkliga frågor såsom kyrkans ställning, verksamhetens innehåll och politiskt motiverade utträden ur kyrkan. I början av 2011 väckte mediekampanjen "Stå på dig", som bedrevs av organisationer inom kyrkan, debatt och kraftig kritik eftersom den uppfattades som riktad mot homosexuella. Ärkebiskop Kari Mäkinen deltog i debatten och förde fram sin förhoppning om att kampanjen skulle läggas ner. Hans ställningstagande föranledde också klagomål till JO. Frågor som gällde medlemskap i kyrkan debatterades också. I slutet av året trädde en ändring av kyrkolagen i kraft som innebär att de medlemsregister som församlingarna hittills har upprätthållit ska ersättas med ett medlemsregister som är gemensamt för hela kyrkan.

5.22.3 INSPEKTIONER

I juni 2011 inspekterades domkapitlet i Åbo ärkebiskopsstift. Besöket var det första efter att nuvarande ärkebiskopen Kari Mäkinen installerats i sin tjänst i juni 2010.

Vid inspektionen diskuterades de utmaningar i fråga om arbetsmiljön som församlingarna står inför, kyrkomötets förslag att avskaffa kyrkolagens disciplinbestämmelser och göra ändringar i de tjänstemannarättsliga bestämmelserna samt kyrkans synlighet i de sociala medierna.

Vidare dryftades klagomålsavgöranden som gällde den evangelisk-lutherska kyrkan och kyrkans ställningstaganden i jämställdhetsfrågor. Dessa frågor har aktualiserats bl.a. i samband med ordnande av bönestunder för personer av samma kön i församlingslokaler. Det konstaterades att kyrkomötets beslut 1986 att godkänna kvinnliga präster ändrade laglighetskontrollens infallsvinkel så att jämställdhetsfrågan inte längre är doktrinär utan en fråga som ska prövas från tjänstemanna- och förvaltningsrättslig synpunkt.

5.22.4 AVGÖRANDEN

MÖJLIGHETEN ATT SKRIVA IN SIG I KYRKAN VIA WEBBEN

I ett klagomål kritiserades möjligheten att skriva in sig i kyrkan via webben (liitykirkoon.fi) utan att någon kontrollerade vederbörandes identitet. BJO konstaterade att bestämmelserna om formerna för att skriva in sig i kyrkan faller tillbaka på förvaltningslagen och lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Evangelisk-lutherska kyrkans organ måste försäkra sig om att dessa bestämmelser följs när de godkänner en inskrivningsanmälan.

Enligt utredning behandlas de elektroniska meddelandena i församlingarna och innan ett sådant godkänns kontaktas vederbörande på det sätt som han eller hon har önskat. Förfarandet säkerställer handlingens integritet och autenticitet. Enligt BJO:s uppfattning fanns det inte anledning att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande.

BJO hänvisade i sitt svar till ett beslut som BJO Sakslin gav med anledning av magistratens förfarande när den registrerade utträden ur religionssamfund (3666/4/10* s. 354).

BJO Pajuojas beslut 14.12.2011, dnr 4148/4/10*, föredragande Riitta Länsisyrjä

KYRKAN KAN INTE KRÄVA ATT EN IT-EXPERT SKA VARA MEDLEM AV KYRKAN

I december 2009 söktes en IT-expert till församlingarnas IT-central i Mellersta Österbotten. Enligt platsannonsern skulle den som valdes vara medlem av en evangelisk-lutherska församling. Till expertens uppgifter hör bl.a. att upprätthålla servrar, planera datasystem, installera utrustning, ge tekniskt stöd och utveckla datasäkerheten. Ylivieska församling var administrativ värdförsamling för IT-centralen.

Enligt kyrkolagen kan endast en medlem av den evangelisk-lutherska kyrkan inneha tjänst i kyrkan eller i en församling. Den som är anställd i arbetsavtalsförhållande förutsätts vara medlem av kyrkan när det är fråga om arbete i anslutning till kyrkliga förrättningar, diakoni eller undervisning.

BJO har två gånger tidigare tagit ställning till klagomål över platsannonser där pc-ansvariga har förutsatts vara medlemmar av kyrkan. År 1999 konstaterades det att kravet på medlemskap i fråga om personer som är anställda i arbetsavtalsförhållande måste granskas från fall till fall. Det är då skäl att också beakta i vilken mån arbetstagaren svarar för funktionernas innehåll. Dessutom är det skäl att göra bedömningen på förhand så att den kan beaktas i platsannonsern. Kyrkostyrelsen konstaterade i ett fall 2008 att arbetsuppgifterna inte förutsatte medlemskap i kyrkan, vilket ledde till att en platsannons rättades. BJO uppmanade arbetsgivaren att ta detta i beaktande.

I de svar som BJO fick ansåg både IT-centralen och domkapitlet i Uleåborgs stift att kravet på medlemskap i kyrkan var motiverat. BJO konstaterade emellertid i sitt beslut att platsannonsern anger att det är fråga om tekniska arbetsuppgifter som inte har beröringspunkter med sådana andliga funktioner som avses i kyrkolagen. Kravet på medlemskap i kyrkan var sålunda inte förenligt med en grund- och människorättspositiv tolkning av kyrkolagen.

BJO ansåg också att det inte framgick av Ylivieska församlings utredningar att ansökningsförfarandet på förhand skulle ha bedömts vara förenligt med BJO:s tidigare beslut.

BJO tog i detta sammanhang ställning till sex olika klagomål där församlingars platsannonser hade kritiserats. I annonserna hade församlingarna uppställt villkoret att den som väljs ska vara medlem av den evangelisk-lutherska kyrkan. Enligt klagandenas åsikt var det olagligt och diskriminerande att uppställa ett sådant villkor.

Lagarna om den evangelisk-lutherska respektive ortodoxa kyrkan har olika utgångspunkter. I den ortodoxa kyrkan är arbetsuppgifternas art avgörande för om den som anställs förutsätts vara medlem av kyrkan. I den ortodoxa kyrkan upphävdes tjänsteförhållandena år 2006. I den evangelisk-lutherska kyrkan ska den som väljs till en tjänst enligt lagen vara medlem av kyrkan. I fråga om ett arbetsavtalsförhållande är arbetsuppgifternas art avgörande för om den som väljs förutsätts vara medlem av kyrkan eller inte.

BJO uppmanade församlingen i Ylivieska att fästa avseende vid kyrkolagen och de grundläggande fri- och rättigheterna när den utformar sina platsannonser.

BJO Pajuoja's beslut 5.5.2011,
dnr 4649/4/09*, föredragande Piatta Skottman-Kivelä

5.23 ÖVRIGA ÄRENDEN

5.23.1 AVGÖRANDEN

VTT KRÄNKTE TVÅ AV SINA FORSKARES YTTRANDEFRIHET

JO ansåg att Teknologiska forskningscentralen VTT hade kränkt två av sina forskares yttrandefrihet och handlat på ett sätt som stred mot Europeiska människorättskonventionen och grundlagen.

VTT hade tilldelat den ena forskaren en skriftlig varning för att ha gett riksdagens ekonomiutskott ett sakkunnigutlåtande då det behandlade byggandet av nya kärnkraftverk. Den andra forskaren ville publicera en debattartikel om torvproduktion, men VTT ansåg att detta inte var önskvärt.

JO hade på grund av den offentliga debatt som fördes 2010 beslutat pröva ärendet på eget initiativ. Med grundlagen, Europeiska människorättskonventionen och Europadomstolens praxis som utgångspunkt tog han ställning till frågan om VTT:s ingrepp i yttrandefriheten hade grunden i lagen, var godtagbart och nödvändigt.

JO gav VTT en anmärkning på grund av den skriftliga varningen. Dessutom uppmanade han VTT att överväga hur kränkningen av yttrandefriheten kunde korrigeras och gottgöras för den först nämnda forskaren.

Påtryckningen mot den andra forskaren som ville publicera en debattartikel innebar enligt JO:s åsikt ett lindrigare ingrepp i yttrandefriheten, vilket JO meddelade VTT som sin uppfattning.

Otillräcklig bedömning

JO kritiserade i sitt beslut VTT för att inte tillräckligt omsorgsfullt ha bedömt förhållandet mellan arbetstagarnas yttrandefrihet och lojalitetsplikt. Forskningscentralen borde bl.a. ha beaktat den speciella karaktären av sakkunniguppdrag då riksdagen behandlar samhälle-

ligt viktiga ärenden. Dessutom borde den ha beaktat att forskaren uppträdde i egenskap av privatperson. Forskarens motiv kunde inte ifrågasättas.

Vidare borde VTT ha beaktat att det inte var fråga om brott mot tystnadsplikten eller konkurrensförbudet. Det var inte heller fråga om att forskarna vållat VTT skada. Dessutom var VTT:s anvisningar tolkningsbara.

VTT hade inte påvisat att dess ingrepp i yttrandefriheten skulle ha stått i proportion till forskarnas agerande och varit nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.

JO ansåg att man i det aktuella fallet inte alls hade uppnått en rättvis balans mellan å ena sidan arbetstagarnas yttrandefrihet och å andra sidan VTT:s egna intressen.

Också offentligt anställda har yttrandefrihet

JO påpekade att yttrandefrihet gäller också för statstjänstemän och statliga verks anställda i arbetsavtalsförhållande.

För VTT:s forskare gäller dessutom vetenskapens och forskningens frihet, som tryggas i grundlagen. Därför kunde det anses att de i vissa avseenden hade en särskilt stark yttrandefrihet jämfört med övriga tjänstemän och arbetstagare.

JO såg tydliga beröringspunkter mellan forskares och framför allt journalisters yttrandefrihet, som på grund av pressens roll i samhället har fått en särskilt skyddad ställning i Europadomstolens praxis. Det är ett naturligt element också i forskarnas roll att delta i samhällsdebatten.

Kännbara påföljder för utskottsuppdraget

Utskottet hörde forskaren i egenskap av privatperson, inte som representant för VTT.

VTT hade gett forskaren en skriftlig varning som innebar att en upprepning kunde leda till att han sågs upp. Varningen hade motiverats med att de anställda enligt forskningscentralens arbetsavtal och anvisningar inte utan arbetsgivarens tillstånd fick ge expertutlåtanden som berörde VTT:s verksamhetsområde.

JO ansåg att en skriftlig varning hade varit en kännbar påföljd, vilket hade visat att arbetsgivaren hade betraktat uppdraget i riksdagsutskottet som ett synnerligen allvarligt brott mot arbetsavtalet. Påföljden hade varit kännbar också eftersom forskaren inte hade haft någon möjlighet att överklaga till en domstol.

Varningen hade bidragit sålunda till att också på ett mera allmänt plan påverka de anställdas benägenhet att utnyttja sin yttrandefrihet.

Utskottsutfrågningar hör till demokratin

JO konstaterade i sitt beslut att utskottsutfrågningar, som innebär att riksdagens utskott hör experter, är ett viktigt stöd för riksdagens lagstiftande makt och för demokratin. Den som kallas till ett utskott för att höras som expert bör ställa upp om han eller hon inte har synnerligen vägande skäl att vägra.

Riksdagen hade klart uttryckt sin vilja att utöver VTT:s officiella representanter höra också en viss namngiven anställd vid VTT.

JO ansåg att VTT genom att tilldela forskaren en varning visat en ytterst tvivelaktig inställning till riksdagens uttryckliga vilja. JO ansåg att det inte kunde godtas att arbetsgivaren ville hindra en expert att ge ett utlåtande genom att åberopa dennes lojalitetsplikt som arbetstagare.

JO konstaterade vidare att utskottet hade hört forskaren i samband med behandlingen av ett från samhällets synpunkt synnerligen betydelsefullt ärende som gällde byggande av kärnkraftverk. Enligt Europadomstolens praxis och tolkning av människorättskonventionens artikel 10 finns det i praktiken små möjligheter att begränsa debatten i viktiga samhällsfrågor. Detta innebär att tröskeln för att ingripa i yttrandefriheten är mycket hög.

Enligt JO var det svårt att se att det i ett demokratiskt samhälle skulle ha varit nödvändigt att begränsa deltagandet i en debatt som denna.

Oberoende forskning måste tåla kritisk granskning

VTT hade enligt JO:s uppfattning utgått ifrån att dess rykte som oberoende forskningsinstitut kunde bli lidande om dess arbetstagare i offentligheten gav uttalanden som kunde uppfattas som forskningsinstitutets officiella ståndpunkt. Sådana intressen och skyddsbehov kunde emellertid inte automatiskt prioriteras före en arbetstagares yttrandefrihet.

JO ansåg att det är viktigt att allmänheten och VTT:s kunder kan lita på att den information som forskningscentralen producerar är oberoende och opartisk. Från denna synpunkt kunde det tänkas att VTT:s trovärdighet blir lidande av att en person med anknytning till centralen kritiserar dess forskningsresultat i offentligheten.

JO ansåg emellertid att ett oberoende statligt instituts forskningsresultat måste tåla kritisk granskning, också då kritiken framförs av institutets egna arbetstagare. Det var likaså förenligt med allmänt intresse att VTT:s offentliga forskning diskuterades. På så sätt kan eventuella missförhållanden avslöjas samtidigt som samhällsdebatten och beslutsfattandet stöds.

Europadomstolen har i sin bedömning av ingrepp i yttrandefriheten också beaktat de personers motiv vilkas yttrandefrihet det varit fråga om. Som exempel kan nämnas att personligt vinningssyfte eller kränkande personkritik inte berättigar en särskilt hög skyddsnivå. I VTT:s fall framkom inga sådana motiv.

Det fanns inte tillräckliga skäl för att ingripa i debattartikeln

Det andra fallet hade samband med VTT:s beräkningar som gällde bränsleframställning av torv. Beräkningarna gjordes på uppdrag av Vapo. Det hade förts en kritisk debatt om saken och en specialforskare vid VTT hade velat publicera en egen debattartikel i en dags-

tidning. VTT hade emellertid ansett att detta inte var önskvärt, vilket hade haft som följd att forskaren inte hade publicerat artikeln.

VTT hade inte påstått att forskaren skulle ha framfört grundlösa påståenden i sin artikel. JO ansåg för sin del att texten hade varit saklig och inte innehållit personangrepp.

JO ansåg att VTT utan tillräcklig motivering hade ingripit i forskarens yttrandefrihet.

Forskningscentralen hade i och för sig kunnat överväga om den officiellt ville fortsätta den offentliga debatten om saken. JO ansåg det emellertid vara viktigt att också VTT:s enskilda forskare i offentligheten kunde bemöta kritik av institutets forskningsresultat. Enligt lagen är VTT en opartisk och icke-vinstdrivande expertorganisation som är oberoende i förhållande till sina kunder.

VTT:s anvisningar inte tillräckligt exakta

JO bedömde i detta sammanhang också VTT:s anvisningar om expertutlåtanden. Anvisningarna kunde inte anses vara tillräckligt entydiga, särskilt med beaktande av att den som fått en varning för att ha brutit mot anvisningarna inte kunde vända sig till domstol.

JO ansåg att anvisningarna hade begränsat arbetstagarnas rätt att som privatpersoner ge expertutlåtanden, utan att exakt ange vad som avsågs med sådana utlåtanden. Han konstaterade att mycket tydde på att anvisningarna hade utformats i första hand med arbetsgivarens rättigheter och arbetstagarnas skyldigheter som utgångspunkt.

När anvisningar av detta slag upprättas var det enligt JO:s åsikt skäl att bedöma förhållandet mellan å ena sidan arbetstagarens yttrandefrihet och å andra sidan arbetstagarens lojalitetsplikt, redan av den anledningen att det allmänna måste trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Anvisningar som kan leda till att yttrandefriheten kringskärs står i konflikt mot förpliktelsen att främja de grundläggande rättigheterna.

JO Jäskeläinens beslut 15.12.2011, dnr 3098/2/10*, föredragande Mikko Sarja

VTT meddelade att en arbetsgrupp där också personalen är representerad har påbörjat arbetet med att precisera anvisningarna. Innehållsmässigt kommer anvisningarna att följa JO:s riktlinjer och understryka yttrandefriheten som en grundläggande rättighet. VTT beklagade också ingreppet i sina forskares yttrandefrihet och meddelade att forskningscentralen upphävt den varning som getts den ena forskaren.

MYNDIGHETER BÖR UPPTÄDA UNDER SITT RÄTTA NAMN

JO ansåg att myndigheter alltid utåt bör uppträda under sitt officiella namn.

En myndighets officiella namn bör i språkligt, innehållsmässigt och stukturellt hänseende vara sådant att kunderna känner igen det som myndighetens namn. Det bör också kunna särskiljas t.ex. från affärsföretags namn. Dessutom måste en tvåspråkig myndighets namn kunna uttalas på båda nationalspråken.

Det är dock inte lagstridigt att i samband med det officiella namnet använda en förkortning eller något annan binamn, om man noga ser till att det inte uppstår oklarhet om vilken myndighet som avses. En myndighet får endast internt använda enbart en förkortning eller något annat bi- eller tilläggsnamn.

I sitt beslut med anledning av några klagomål ansåg JO att Trafiksäkerhetsverket och Samkommunen för sjukvårds- och socialtjänster i Kymmenedalen inte hade förfarit lagstridigt då de i anslutning till sina officiella namn hade använt namnen Trafi och Carea på ett sådant sätt att det inte hade uppstått oklarhet om vilken myndighet som avsågs.

Trafiksäkerhetsverket hade emellertid förfarit så tillvida felaktigt att det på sina fordonsskattekuvert använt uteslutande namnet Trafi. Somliga klagande hade trots att det varit fråga om reklampost och varit nära att kasta bort brevet.

JO uppmärksammade också den omständigheten att Trafi-logon hade dominerat första sidan av ämbetsverkets dokument. JO ansåg att en sådan dokument-

utformning inte uppfyllde kravet att myndighetens namn i varje sammanhang ska ges sådan prioritet att kunden direkt uppfattar att det är fråga om en finländsk myndighet.

Av de uppgifter som JO fått framgick det däremot inte att Samkommunen för sjukvårds- och socialtjänster i Kymmenedalen skulle ha använt namnet Carea ensamt för sig eller annars i strid med de principer som JO framfört.

JO framställde att det skapas principer för god namnbildning

JO ansåg att när det gäller myndigheter som sköter offentliga förvaltningsuppgifter var namnfrågan viktig med tanke på en god förvaltning och de språkliga rättigheterna. Enligt grundlagen ska det föreskrivas i lag om namnet på statliga myndigheter som utövar offentlig makt. På motsvarande sätt ska enligt kommunallagen t.ex. en samkommuns namn nämnas i stiftelseurkunden.

Myndigheters binamn och namnförkortningar bildas numera på många olika sätt: en del baseras på lagstiftningen, en del är förkortningar som bildats på olika sätt och en del består av ord som myndigheterna själva tagit i bruk.

JO ansåg att det var en fråga för sig hur myndigheters binamn borde bildas. För ändamålet finns det ånsålnge inte motsvarande, från de språkliga rättigheterna och kraven på god förvaltning härledda kriterier som för bildande av officiella namn.

JO ansåg att det för bildandet av namn på myndigheter, också förkortningar och andra binamn, borde skapas en enhetlig praxis som skulle beakta kraven på god förvaltning och värnandet av landets språkliga kulturarv. Han föreslog att man överväger alternativet att uttryckligen lagstifta om kriterierna för namnen på myndigheter och andra aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och om den roll som Forskningscentralen för de inhemska språken bör ha i namnfrågor.

JO sände sitt beslut till justitieministeriet (JM) som svarar för beredningen av förvaltningslagen och språklagen, till finansministeriet (FM) som svarar för utvecklingen av förvaltningen samt till undervisnings- och kulturministeriet som svarar för beredningen av lagstiftning som gäller Forskningscentralen för de inhemska språken.

JO Petri Jääskeläinens beslut 28.9.2011, dnr 2745*, 2995*, 3581* och 3706/4/10*, föredragande Mikko Sarja

UTLÅTANDE OM ORGANISERING AV STATENS SKADESTÅNDSVERKSAMHET

FM bad JO ge ett utlåtande om ett utkast till regeringsproposition med förslag till lag om statens skadeståndsverksamhet (Promemoria från utvecklingsgruppen för statens skadeersättningsverksamhet, FM:s publikationer 46/2010). I promemorian föreslås att skötseln av skadeståndskrav mot staten ska koncentreras till Statskontoret.

JO konstaterade bl.a. att till följd av att arbetsgruppens snävt utformade uppdrag var att koncentrera verksamheten ägnades mindre uppmärksamhet åt i vilken mån det nuvarande systemet skulle ha blivit klarare redan genom att det hade lagfästs eller genom att regleringen av de berörda förvaltningsområdena hade utvecklats.

Trots att en koncentrerings i och för sig kan tänkas i vissa avseende inverka positivt på de ersättningssökandes rättssäkerhet kvarstår det största problemet, nämligen att Statskontoret inte kan antas ha någon heltäckande substantiell sakkunskap om speciallagstiftningen och de vedertagna förfarandena inom respektive förvaltningsområden. Om förslaget genomförs innebär detta också att Statskontoret kommer att avgöra ersättningsärenden med stöd av flera speciallagar, vilket kan anses utgöra en mycket stor utmaning för systemets funktion.

JO ifrågasatte också om det är ändamålsenligt eller över huvud taget motiverat att koncentrera ersättningsfunktionen, i synnerhet när det är fråga om förvaltnings-

områden där det redan existerar fungerande och professionella system för behandling av ersättningsärenden. Det är inte heller nödvändigtvis möjligt att för-snabba behandlingen utan tilläggsresurser, eftersom Statskontoret skulle få en mängd nya ärenden att be-handla. Enligt JO:s åsikt kan man också fråga sig om en sådan koncentration t.o.m. gör förfarandet mera tungrott än det är för närvarande. Det är i praktiken fråga om ett slags administrativ "minirättegång" för skadeståndsärenden, där parterna skulle vara å ena sidan den myndighet som påstås ha orsakat skadan och å andra sidan ersättningssökanden.

JO tog också upp den aspekten att varje förvaltnings-område oberoende av koncentrationen fortsättnings-vis måste ha sådan sakkunskap i ersättningsfrågor att de till Statskontoret kan framföra sin motiverade åsikt om ersättningsyrkandena. I fråga om objektivitet konstaterade JO att inte heller det föreslagna systemet är helt vattentätt, eftersom ämbetsverket skulle lyda under FM och sålunda avgöra också ersättningsyrkanden som riktas mot det ministeriet.

JO ansåg också att JO:s kansli inte kan höra till la-gens tillämpningsområde eftersom en förvaltnings-myndighet som omfattas av JO:s tillsynsbehörighet i så fall skulle bedöma lagligheten av JO:s verksam-het från skadeståndsrättslig synpunkt. På samma sätt skulle det med avseende på fördelningen av de stat-liga uppgifterna vara problematiskt att en förvaltnings-myndighet bedömer om en oavhängig domstol hand-lat lagstridigt eller felaktigt. JO anser att man borde ta avstånd från ett sådant – *de facto* redan rådande – arrangemang, i stället för att skapa ett nytt system som baserar sig på en annan förvaltningsmyndighet.

JO ansåg vidare att det är viktigt att JO också i fortsätt-ningen har möjlighet att göra framställningar om olika typer av gottgörelser, oberoende av vilket system för behandling av skadeståndsyrkanden mot staten det är fråga om. Gottgörelser som baserar sig på JO:s fram-ställningar kan bestå av ersättningar som avses i ska-deståndslagen. Dessutom kan gottgörelserna baseras på artikel 13 i Europarådets människorättskonvention och ersätta eller kompensera för annan skada eller upplevd orättvisa el. dyl. till följd av förfarande som stri-der mot nationell lagstiftning. Gottgörelsen behöver

inte nödvändigtvis ges i form av pengar utan den kan t.ex. vara en ursäkt.

Enligt JO kan utkastet dock leda till att också sådana gottgörelseärenden som avses ovan skulle koncentre-ras till Statskontoret. JO förhåller sig över huvud taget negativt till en sådan utveckling att JO skulle göra sin framställning om gottgörelse till en utomstående ins-tans i stället för till den som orsakat skadan. En kon-centrering av behandlingen av gottgörelseärenden skulle strida mot en grundläggande princip såtillvida att för behandlingen av ett förfarande som upplevts som och konstaterats vara orättvist samt för gottgö-relsen av kränkningen av en grundläggande rättighet skulle svara uttryckligen den myndighet som handlat osakligt. En gottgörelse är en form av förlikning som inte alltid involverar pengar utan också kan vara im-materiell. Av dessa skäl är tanken att koncentrera för-farandet till en enskild utomstående myndighet myc-ket främmande.

JO Jämskeläinens utlåtande till FM 28.1.2011,
dnr 4535/5/10*, föredragande Mikko Sarja

MAGISTRATER FÅR INTE REGELMÄSSIGT AVSLÅ ELEKTRONISKA ANMÄLNINGAR OM UTTRÄDE UR KYRKAN

BJO ansåg att magistraterna i Helsingfors, Åboland och Tavastehus förfor felaktigt då de inte godkände sådana anmälningar om utträde ur kyrkan som de fått via webbplatsen eroakirkosta.fi.

BJO har prövat magistraternas förfarande med anled-nings av två klagomål om webbplatsen eroakirkosta.fi. Hon har bett FM inkomma med en utredning om ma-gistraternas förfarande då de registrerar anmälningar om utträde ur kyrkan.

Den nämnda tre magistraternas förfarande skiljde sig från övriga magistraters såtillvida att de bad dem som sänt anmälningar via webbplatsen komplettera sina uppgifter i olika avseenden eller identifiera sig.

BJO anser att autenticiteten av dokument som inkommit via den nämnda webbplatsen inte regelmässigt får ifrågasättas utan vägande skäl. En annan sak är om det finns anledning att misstänka att ett dokument innehåller felaktiga uppgifter eller att en blankett har sänts in av någon annan än den som vill utträda.

Enligt utredning har magistraterna fått in ett fåtal falska anmälningar om utträde. I endast några fall per magistrat har det direkt varit fråga om missbruk. BJO konstaterar sålunda att antalet missbruksfall i förhållande till totalantalet anmälningar som inkommit via webbplatsen inte stöder uppfattningen att webbplatsen skulle vara särskilt utsatt för falska anmälningar eller om att någon annan person än den som önskar utträde ur kyrkan gör anmälningen.

Myndigheterna skylda att trygga de grundläggande rättigheterna

BJO bedömer magistraternas förfarande utifrån de grundläggande och mänskliga rättigheterna, god förvaltning och lagen om elektronisk kommunikation.

BJO konstaterade i sitt beslut att myndigheterna enligt grundlagen är skyldiga att trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Till religionsfriheten hör rätten att utträda ur religiösa samfund. Proceduren som krävs för utträde får inte försvåra eller hindra utövandet av denna grundläggande rättighet. Samtidigt ska de likväl trygga rätten att höra till religiösa samfund.

Med tanke på en god förvaltning är det viktigt att myndigheternas åtgärder är lämpliga, nödvändiga och proportionerliga.

BJO konstaterade att magistraterna i Helsingfors, Åbo-land och Tavastehus har tillämpat ett förfarande som inte är nödvändigt och inte står i proportion till sitt syfte. Förfarandet var inte heller förenligt med de olika dimensionerna av religionsfriheten.

Magistraten i Borgå meddelade för sin del att den godkänner anmälningar via webbplatsen eroakirkosta.fi, men att den inte automatiskt godkänner elektroniska anmälningar från andra adresser. BJO framhöll

för magistraten i Borgå att myndigheterna är skyldiga att godkänna att ärenden kan anhängiggöras genom elektroniska dokument.

Falska anmälningar förekommer sällan

Av FM:s utredning framgår att 21 magistrater automatiskt godkänner anmälningar via webbplatsen eroakirkosta.fi, förutsatt att personbeteckningen och namnet motsvarar befolkningsdatasystemets uppgifter och att uppgifterna inte är motstridiga i något annat avseende. Fyra magistrater har inte godkänt sådana anmälningar utan bett om skriftlig bekräftelse.

Av magistraternas svar framgår att det inkommit ytterst få falska anmälningar om utträde ur kyrkan. Exempelvis åren 2008–2010 hade sex magistrater inte fått en enda falsk anmälan medan 19 magistrater hade fått färre än 20. I endast några fall per magistrat hade det varit fråga om direkt missbruk.

Två klagomål har prövats

JO:s kansli har undersökt ärendet med anledning av två klagomål. I det ena klagomålet kritiserade en privatperson magistraterna för att de i befolkningsdatasystemet registrerar elektroniska anmälningar om utträde ur kyrkan utan att kontrollera anmälarens identitet. Finlands evangelisk-lutherska kyrka bad i sitt klagomål JO utreda om blanketterna på webbplatsen eroakirkosta.fi uppfyller olika krav som ställs på dokument.

BJO Sakslins beslut 31.10.2011, dnr 3666/4/10*, föredragande Riitta Länsisyrjä

PRS:S AVGIFTSBELAGDA PRESTATIONER

Enligt arbets- och näringsministeriets (AKM) förordning om Patent- och registerstyrelsens (PRS) avgiftsbelagda prestationer är handelsregisterärenden avgiftsbelagda offentligrättsliga prestationer. Enligt förordningens 4 § 1 mom. prissätter PRS enligt företagsekonomiska grunder bl.a. avskrifter samt register- och databastjänster.

Enligt paragrafens 2 mom. beslutar PRS om avgifter som tas ut för framtagande av uppgifter enligt offentlighetslagens 34 § 2 mom. samt för utlämnande av kopior eller utskrifter enligt lagens 34 § 3 mom., med beaktande av vad som sägs i lagens 34 §. Enligt avgiftstabellen i förordningens bilaga är avgiften för bokslutshandlingar 13 euro. Motsvarade avgift tas också ut för elektronisk information.

I offentlighetslagens 34 § 1 mom. föreskrivs om avgiftsfria alternativ att lämna information då en handling är offentlig eller sänds till en part. Till de avgiftsfria informationssätten hör bl.a. att sända en elektronisk handling till den som begärt uppgifterna. I offentlighetslagens 34 § 2 mom. föreskrivs när avgifter dock kan tas ut i situationer som nämns i 1 mom. Endast i det fall att den begärda handlingen inte har individualiserats tillräckligt noggrant så att myndigheten kan utreda vilken handling som avses, debiteras en avgift som motsvarar kostnaderna för att ta fram uppgifterna. I offentlighetslagens 34 § 3 mom. föreskrivs att för utlämnande av uppgifter som kopia eller utskrift debiteras en avgift som motsvarar beloppet av de kostnader som myndigheten har för att lämna ut uppgiften, om det inte särskilt föreskrivs eller bestäms om en lägre avgift.

JO anser att det strider mot offentlighetslagens 34 § 1 mom. att ta ut avgifter enligt bilagan till förordningen om PRS:s avgiftsbelagda prestationer också för elektroniska bokslutshandlingar. JO anser att det inte är godtagbart att av offentlighetslagens 34 §, så som föreskrivs i förordningen, endast tillämpas paragrafens 2 och 3 mom. som gäller avgiftsbelagda prestationer, men inte paragrafens 1 mom. om avgiftsfria former av information. I sådana situationer som avses i offentlighetslagens 34 § 2 och 3 mom. kan dessutom endast tas ut en avgift som motsvarar myndighetens kostnader för att ta fram uppgifterna eller lämna ut handlingen. Den avgift som tas ut ska bestämmas så att den motsvarar prestationens självkostnadsvärde. JO påpekar att syftet med dessa specialbestämmelser är att säkerställa att avgifterna fastställs på sakliga grunder. Enligt JO:s åsikt kan avgifter i sådana situationer som avses i specialbestämmelserna inte fastställas på det sätt som föreskrivs i förordningen om PRS fastställas enligt företagsekonomiska grunder.

JO meddelade ANM sin uppfattning om tillämpning av offentlighetslagens specialbestämmelser också på avgifter som tas ut för PRS:s prestationer, genom att sända ministeriet en kopia av sitt beslut. JO har sänt en kopia av beslutet också till JM som inkommit med ett yttrande i ärendet. Dessutom har JO sänt beslutet till PRS för kännedom.

JO Jämskeläinens beslut 8.6.2011,
dnr 1814/2/08*, föredragande Ulla-Majja Lindström

ÅLANDS LANDSKAPSREGERING TOLKADE LANDSKAPETS FÖRVALTNINGSLAG FELAKTIGT

BJO ansåg att Ålands landskapsregering gjorde en felaktig tolkning av landskapets förvaltningslag, då landskapsregeringen rättade sitt beslut till partens nackdel utan att inhämta samtycke av denne. Enligt förvaltningslagen för landskapet Åland skulle partens samtycke ha krävts för rättelse av beslutet.

Ledaren för en dykargrupp anförde klagomål över saken hos JO. Landskapsregeringen hade i oktober 2010 beviljat honom tillstånd att utföra dykningar till ett sovjetiskt ubåtsvrak. Tillståndet hade senare upphävt på grund av att ubåten misstänktes vara försedd med explosiva ämnen från krigstiden. Dykaren beviljades dock senare tillstånd att fästa en minnestavla på vraket.

En dryg vecka senare avspärrade polisen emellertid det område där ubåtsvraket påträffats, på grund av den fara som de explosiva ämnena orsakade. Samma dag upphävde landskapsregeringen också tillståndet att fästa minnestavlan på vraket. Gränsbevakningsväsendets patrullbåt åkte ut till dykplatsen, där dykaren redan befann sig, för att delge honom beslutet.

Landskapsregeringen hade inte begärt något samtycke av klaganden för rättelsen av beslutet. Landskapsregeringen ansåg nämligen att det nya beslutet hade fattats till klagandens fördel och att det därmed inte krävdes något samtycke för rättelsen. Dykaren var dock av annan åsikt, eftersom det var fråga om upphävande av ett dyktillstånd som han redan hade beviljats.

BJO ansåg att Ålands landskapsregerings tolkning var felaktig. Beslutet och de grunder som landskapsregeringen lagt fram för beslutet kunde inte anses motsvara det som i landskapets förvaltningslag avses med ett beslut som fattas till fördel för parten.

Landskapsregeringen borde ha begärt partens samtycke till rättelsen av beslutet. Ifall parten hade motsatt sig rättelsen, skulle landskapsregeringen inte ha varit behörig att rätta beslutet. I detta fall skulle rättelsen ha krävt sådant återbrytande som hör till de extraordinära rättsmedlen.

BJO uppmärksammade landskapsregeringen på att förfarandet stod i strid med landskapets förvaltningslag.

BJO Pajuoja's beslut 17.11.2011,
dnr 4030/4/10*, föredragande Kristian Holman

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 samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtalsrätt och fördelningen av uppgifter mellan dem

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 §

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som söker offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 §**Laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder**

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtas.

113 §**Presidentens straffrättsliga ansvar**

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksrätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 §**Åtal mot minister**

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksrätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

115 §**Inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet**

En undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig kan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom

- 1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen;
- 2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, samt genom
- 3) en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott.

Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

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, medlemarna 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 § (20.5.2011/535) Behandling av klagomål

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns an-

ledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet eller om justitieombudsmannen på någon annan grund anser det motiverat.

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitieombudsmannen vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen behandlar inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

Justitieombudsmannen ska utan dröjsmål informera klaganden om ärendet inte leder till åtgärder på grund av 3 mom. eller för att det inte hör till justitieombudsmannen, för att det behandlas vid en behörig myndighet eller kan överklagas genom ordinära rättsmedel eller om det finns något annat skäl. Justitieombudsmannen kan samtidigt informera klaganden om vilka rättsmedel som står till buds och ge annan behövlig handledning.

Justitieombudsmannen kan överföra behandlingen av ett klagomål till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Klaganden ska informeras om detta. Myndigheten ska inom den tid som justitieombudsmannen bestämmer underrätta justitieombudsmannen om sitt beslut eller sina andra åtgärder i saken. I fråga om överföring av klagomål mellan riksdagens justitieombudsman och justitieombudskanslern i statsrådet föreskrivs särskilt.

4 § Eget initiativ

Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

5 § Inspektionen

Justitieombudsmannen inspekterar vid behov inrättningar och ämbetsverk för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen skall i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas samt försvarsmaktens olika enheter och de finländska fredsbevarande styrkorna för att ge akt på hur bevärningar och andra som fullgör militärtjänst samt den fredsbevarande personalen behandlas.

Vid en inspektion har justitieombudsmannen eller en representant för justitieombudsmannen rätt att göra sig förtrogen med alla ämbetsverkets eller inrättningens lokaler och datasystem samt att enskilt få samtala med ämbetsverkets eller inrättningens personal och de som tjänstgör eller är intagna där.

6 § Handräckning

Justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få den handräckning som han eller hon anser behövlig samt behövliga kopior eller utskrifter av handlingar och datafiler hos myndigheter och andra övervakade.

7 § Justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Bestämmelser om justitieombudsmannens rätt att få de upplysningar som justitieombudsmannen behöver för sin laglighetskontroll finns i 111 § 1 mom. grundlagen.

8 § Förordnande om polis- eller förundersökning

Justitieombudsmannen kan bestämma att polisundersökning enligt polislagen (493/1995) eller förundersökning enligt förundersökningslagen (449/1987) skall verkställas för utredning av ett ärende som justitieombudsmannen prövar.

9 § Hörande av övervakade

Om det finns anledning att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, skall justitieombudsmannen innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

10 § Anmärkning och uppfattning

Om justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll anser att en övervakad har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, men justitieombudsmannen anser att åtal dock inte behöver väckas eller disciplinärt förfarande inledas i ärendet, kan justitieombudsmannen ge den övervakade en anmärkning för framtiden.

Om det finns orsak, kan justitieombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller uppmärksamma den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

11 § Framställning

I ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel skall rättas eller ett missförhållande avhjälpas.

Justitieombudsmannen kan vid skötseln av sitt uppdrag göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksam på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas.

2 kap

Berättelse till riksdagen och redogörelse för bindningar

12 §

Berättelse

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Justitieombudsmannen skall härvid fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I ett ärende som justitieombudsmannen anser vara viktigt kan han eller hon också ge en särskild berättelse till riksdagen.

I anslutning till sina berättelser kan justitieombudsmannen lägga fram förslag för riksdagen om avhjälpande av brister i lagstiftningen som han eller hon observerat. Om bristen har anknytning till ett ärende som behandlas av riksdagen, kan justitieombudsmannen också annars delge ifrågasvarande riksdagsorgan sina iakttagelser.

13 § (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 justitieombudsmannen, biträdande justitieombudsmännen och och Människorättscentrets direktör

(20.5.2011/535)

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 har ensam 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, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret varar. (20.5.2011/535)

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 eller om uppdraget är obesatt. Justitieombudsmannen beslutar när ställföreträdaren skall kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter. (20.5.2011/535)

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.

3 a kap (20.5.2011/535) Människorättscentret

19 b§ (20.5.2011/535) Människorättscentrets syfte

För främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns Människorättscentret i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli.

19 c§ (20.5.2011/535) Människorättscentrets direktör

Människorättscentret har en direktör som ska vara väl förtrogen med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Efter att ha fått grundlagsutskottets ställningstagande utnämner riksdagens justitieombudsman direktören för en mandatperiod om fyra år.

Direktörens uppgift är att leda och representera Människorättscentret och att avgöra de ärenden som ankommer på Människorättscentret och som inte enligt denna lag ska avgöras av människorättsdelegationen.

19 d§ (20.5.2011/535) Människorättscentrets uppgifter

Människorättscentret ska

- 1) främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen samt samarbetet i anslutning till dem i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 2) utarbeta rapporter om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses,

- 3) ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 4) delta i det europeiska och det internationella samarbetet för främjande och tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 5) sköta andra motsvarande uppgifter som anknuter till främjandet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Människorättscentret behandlar inte klagomål.

Människorättscentret har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få de uppgifter och utredningar som centret behöver för att sköta sina uppgifter.

19 e§ (20.5.2011/535) Människorättsdelegationen

Människorättscentret har en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder efter att ha hört centrets direktör. Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör. Delegationen har dessutom minst 20 och högst 40 medlemmar. Delegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggnaden av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen väljer inom sig en vice ordförande. Om en medlem av delegationen avgår eller avlider under mandatperioden, utser justitieombudsmannen en ny medlem i hans eller hennes ställe för den återstående mandatperioden.

Riksdagens kanslikommission fastställer arvodet för delegationens medlemmar.

Delegationen ska

- 1) behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 2) årligen godkänna Människorättscentrets verksamhetsplan och centrets verksamhetsberättelse,

- 3) vara ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Delegationen är beslutför när ordföranden eller vice ordföranden och minst hälften av medlemmarna är närvarande. Som delegationens beslut gäller den mening som flertalet har understött. Vid lika röstetal avgör ordförandens röst.

För organiseringen av sin verksamhet kan delegationen ha ett arbetsutskott och sektioner. Delegationen får anta en arbetsordning.

4 kap

Riksdagens justitieombudsmans kansli och närmare bestämmelser

20 § (20.5.2011/535)

Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som skall avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av justitieombudsmannens övriga samt för skötseln av Människorättscentrets uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 § (20.5.2011/535)

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 bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen. I arbetsordningen meddelas även bestämmelser om vikariearrangemangen för justitieombudsmannen, de biträdande jus-

titieombudsmännen och Människorättscentrets direktör, uppgifterna för kanslipersonalen samt det samarbetsförfarande som ska iaktas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör.

5 kap

Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser

22 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 april 2002.

23 §

Övergångsbestämmelse

De som sköter uppdraget 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.

Ikraftträdelsestadganden:

20.5.2011/535:

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

Lagens 3 § samt 19 § 1 mom. träder dock i kraft den 1 juni 2011.

Åtgärder som inledandet av Människorättscentrets verksamhet förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

LAG OM FÖRDELNINGEN AV ÅLIGGANDEN MELLAN JUSTITIEKANSLERN I STATSRADET OCH RIKSDAGENS JUSTITIE- OMBUDSMAN (21.12.1990/1224)

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering (211/2006), den i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar (556/2007) avsedda Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättsgångar, (11.5.2007/564)

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 avsärskilda 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 **Petri Jääskeläinen**
avgör ärenden, som gäller

- de högsta statsorganen
- principiellt betydelsefulla frågor
- domstolarna och justitieförvaltningen
- fångvård och verkställighet av straff samt kriminalvård
- hälso- och sjukvård
- intressebevakning
- språklagstiftning

Biträdande justitieombudsman **Jussi Pajujoja**
avgör ärenden, som gäller

- polisen
- socialförsäkring
- åklagarväsendet
- utlämning av förbrytare
- försvarsväsendet, gränsbevakningsväsendet och civiltjänst
- trafik och kommunikationer
- handel och industri
- datasäkerhet, dataförvaltning och telekommunikation
- utbildning, vetenskap och kultur
- brand- och räddningsväsendet
- arbetsförvaltning
- utkomstskydd för arbetslösa
- kyrkan

Biträdande justitieombudsman **Maija Sakslin**
avgör ärenden, som gäller

- socialvård
- region- och lokalförvaltning
- utsökning, konkurs och skuldsanering
- barnets rättigheter.
- utlänningsärenden
- samefrågor
- rättsregister och övrig registerförvaltning
- beskattning
- miljöförvaltning
- jord- och skogsbruk
- tull

BILAGA 3

UTLÅTANDEN OCH SAKKUNNIGUPPDRAG

UTLÅTANDEN

Till Riksdagens lagutskott

- om regeringens proposition RP 279/201 rd med förslag till ändring av lagar som har samband med organisationsreformen på brottspåföljdsområdet (4496/5/10)
- om regeringens proposition RP 318/2010 rd med förslag till lag om rättegångsbiträden med tillstånd och till vissa lagar som har samband med den (238/5/11)

Till justitieministeriet

- om arbetsgruppsbetänkandet 2010:84 "Revidering av adoptionslagstiftningen" (4559/5/10*)
- om förslagen i arbetsgruppsbetänkandet 2010:81 "Förbättrande av häktningsförhållanden" (521/5/11)
- om arbetsgruppsbetänkandet 2011:4 "Rättegången i förvaltningsärenden. Processarbetsgruppens betänkande" (549/5/11*)
- om arbetsgruppsbetänkandet 2011:8 "Lagstiftning om säkerhetsutredningar" (820/5/11)
- om utvärderingspromemorian 2011:12 "Kriminalisering av förberedelse till vissa grova brott" (1101/5/11)
- om arbetsgruppsbetänkandet 2011:11 "Revidering av skuldsaneringen" (1263/5/11)

- om kommissionsbetänkandet 2011:17 "Utveckling av hovrätts- och förvaltningsdomstolsnätverket" (1688/5/11)
- om ett utkast till regeringens proposition med förslag till ändring av lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång och av förvaltningsprocesslagen (2438/5/11*)
- om utredningen 2011:37 "Bedömningspromemoria om behovet att revidera lagen om faderskap" (2618/5/11)
- om arbetsgruppsbetänkandet 2011:31 "Förvaring och överlåtelse av straffregisteruppgifter mellan EU:s medlemsstater" (2970/5/11)
- om ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 1 kap. 14 § och 7 kap. 24 § i lagen om rättegång i brottmål (3325/5/11)
- om förslagen i arbetsgruppsbetänkandet 2011:49 "Hörandet av landskapet Åland vid beredningen av nationella lagstiftningsärenden" (4208/5/11)

Till inrikesministeriet

- om ett utkast till ändring av 18 § i inrikesministeriets förordning om ordnande och övervakning av polisens inhämtande av information (174/2008) (4590/5/10)
- om ett utkast till regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen, 9 och 10 § i universitetslagen, 26 a och 26 b § i yrkeshögskolelagen samt 3 a § i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (850/5/11)

- om förslag till preliminära rekommendationer i slutrapporten 2011:12 "Juridisk rådgivning och rättshjälp till personer som söker internationellt skydd" (1091/5/11)
- om arbetsgruppspromemorian 2010:32 "Projekt rörande skapande av identitet (identitetsprogrammet), arbetsgruppens slutrapport" (1339/5/11*)
- om ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om varningsmeddelanden (3325/5/11)

Till social- och hälsovårdsministeriet

- om ett utkast till regeringens proposition om tryggnad av tillgången till social- och hälsovårdstjänster för äldre personer (1331/5/11*)

Till försvarsministeriet

- om ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om brottsbekämpning inom försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (2561/5/11)

Till finansministeriet

- om ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om statens skadestandsverksamhet (Promemoria från utvecklingsgruppen för statens skadeersättningsverksamhet 2010:46) (4535/5/10*)
- om ett utkast till ledningsgruppen för datasäkerheten inom statsförvaltningen VAHTI:s informationssäkerhetsguide för chefer (3415/5/11)

Till utrikesministeriet

- om upprättandet av Finlands 20:e, 21:a och 22:a periodiska rapport om hur konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD) har uppfyllts (1289/5/11)
- om upprättandet av Finlands sjunde periodiska rapport om hur FN:s konvention om avskaffande av diskriminering mot kvinnor (CEDAW) har uppfyllts (1710/5/11)
- om ett betänkande av arbetsgruppen som berett genomförandet av det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1972/5/11)
- om upprättandet av Finlands andra nationella rapport om FN:s människorättsråds universella periodiska granskning (UPR) (4016/5/11)

Till kommunikationsministeriet

- om ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om flyttning av fordon (880/5/11)

Till Riksåklagarämbetet

- om en arbetsgruppsrapport om revidering av förfarandena för begränsad förundersökning och beslut om att inte väcka åtal samt om lättare processmetoder (4570/5/10*)

Till FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter

- Urbefolkningars rätt att delta i beslutsfattande (219/5/11)

SAKKUNNIGUPPGRAD I RIKSDAGENS UTSKOTT

Grundlagsutskottet

- JO *Jääskeläinen* hördes 25.1.2011 om regeringens proposition RP 205/2010 rd med förslag till lagar om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman och lagen om justitiekanslern i statsrådet
- BJO *Sakslin* hördes 11.2.2011 om regeringens proposition RP 321/2010 rd med förslag till lag om ändring av 4 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa
- JO *Jääskeläinen* hördes 1.12.2011 om valet av ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen
- JO *Jääskeläinen* hördes 14.12.2011 om valet av direktör för Människorättscentret

Lagutskottet

- BJO *Sakslin* hördes 13.1.2011 om regeringens proposition RP 282/2010 rd med förslag till lag om godkännande av Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp och till lagar som har samband med den (4507/5/10)
- JO-sekreterare *Pasi Pölönen* hördes 21.1.2011 om regeringens proposition RP 281/2010 rd med förslag till lag om ändring av lagen om försäkringsdomstolen och om lagmotion LM 19/2008 rd om ändring av 4 § i lagen om försäkringsdomstolen (4511/5/10)

Revisionsutskottet

- BJO *Sakslin* hördes 5.10.2011 med anledning av betänkandet om B 17/2011 Statens revisionsverks årsberättelse. Temat var kvalitativ lagstiftning som ett element i det statsekonomiska beslutsfattandet

ÖVRIGA SAKKUNNIGUPPDRAG

Justitieministeriet

- JO-sekreterare *Mikko Sarja* hördes 18.10.2011 av arbetsgruppen för utveckling av den allmänna intressebevakningen om god intressebevaknings- sed och upprättande av anvisningar om saken

Finansministeriet

- JO-sekreterare *Pasi Pölönen* hördes 10.11.2011 av arbetsgruppen för revidering av lagstiftningen om behandling av klagomålsärenden som hör till regionförvaltningsverkens behörighet

Utrikesministeriet

- Kanslichef *Päivi Romanov* hördes 4.11.2011 med anledning av Finlands sjunde periodiska rapport om hur FN:s konvention om avskaffande av diskriminering mot kvinnor (CEDAW) har uppfyllts

Finlands OSSE-delegation

- JO-sekreterare *Jari Pirjola* hördes 19.10.2011 om internationell valövervakning

BILAGA 4**STATISTISKA UPPGIFTER OM
JUSTITIEOMBUDSMANNENS VERKSAMHET****BEHANDLADE ÄRENDEN**

Behandlade laglighetsövervakningsärenden	6 700
--	-------

Ärenden som anhängiggjorts år 2011	4 543
– klagomål till justitieombudsmannen	4 147
– ärenden som överförts från justitiekanslern	38
– egna initiativ	82
– begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	37
– övriga skrivelser	239
Ärenden som överförts från år 2010	1 692
Ärenden som överförts från år 2009	457
Ärenden som överförts från år 2008	8

Avgjorda ärenden	4 728
------------------	-------

Klagomål	4 385
Egna initiativ	64
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	42
Övriga skrivelser	237

Ärenden som överförts till följande år	1 972
--	-------

Från år 2011	1 531
Från år 2010	432
Från år 2009	8
Från år 2008	1

Övriga behandlade ärenden	234
---------------------------	-----

Inspektioner ¹	118
Kansliets förvaltningsärenden	90
Internationella ärenden	26

¹ Inspektionsdagar 83

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Klagomål		4 385
Socialtrygg		873
– socialvård	578	
– socialförsäkring	295	
Polismyndigheter		728
Hälsovårdsmyndigheter		472
Fångvårdsmyndigheter		415
Arbetskraftsmyndigheter		256
Domstolar	220	
– allmänna domstolar	–	
– specialdomstolar	36	
– förvaltningsdomstolar		186
Kommunala myndigheter		169
Miljömyndigheter		149
Utbildningsmyndigheter		135
Utsökningsmyndigheter		102
Åklagarmyndigheter		100
Kommunikationsmyndigheter		100
Jord- och skogsbruksmyndigheter		98
Skattemyndigheter		88
Utlänningsmyndigheter		81
Intressebevakningsmyndigheter		79
Tullmyndigheter		59
De högsta statsorganen		54
Militära myndigheter		50
Offentliga rättsbiträden		29
Kyrkliga myndigheter		29
Enskilda som inte övervakas		9
Övriga övervakande		124

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Egna initiativ		64
Polismyndigheter		14
Hälsovårdsmyndigheter		9
Fångvårdsmyndigheter		8
Utbildningsmyndigheter		6
Socialtrygg		5
– socialvård	1	
– socialförsäkring	4	
Kommunala myndigheter		3
Militära myndigheter		3
Domstolar		2
– allmänna domstolar	1	
– förvaltningsdomstolar	1	
Intressebevakningsmyndigheter		2
Miljömyndigheter		1
Skattemyndigheter		1
Utsökningsmyndigheter		1
Åklagarmyndigheter		1
Utlänningsmyndigheter		1
Tullmyndigheter		1
Övriga övervakande		6
Avgjorda ärenden sammanlagt		4 449

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Ändringar i statistikföringen från och med 1.6.2011.

Klagomål 4 385

Avgöranden som föranlett åtgärder (sammanlagt 780)

– ötal		–
– anmärkning		37
– uppfattning		604
– kritisk	340	
– vägledande	264	
– framställning (1.1–31.5.2011)		4
– framställning (1.6–31.12.2011)		28
– om rättelse av fel eller missförhållanden	1	
– om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	17	
– om kompensation för kränkning	10	
– rättelse under behandlingstiden		40
– annan åtgärd		67

Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom (sammanlagt 2 491)

– inget felaktigt förfarande konstateras		491
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande (1.1–31.5.2011)		868
– ingen anledning (1.6–31.12.2011)		1 132
– att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	772	
– för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	360	

Klagomålet prövades inte, eftersom (sammanlagt 1 114)

– det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet		121
– det var anhängigt hos en behörig myndighet eller möjligheten att överklaga inte hade utnyttjats		517
– det inte hade individualiserats		200
– det överfördes till justitiekanslern		10
– det överfördes till riksåklagaren		19
– det överfördes till någon annan myndighet		65
– över 5 år hade förflutit från händelsen		27
– över 2 år hade förflutit från händelsen		56
– det föreföll på någon annan grund		99

Egna initiativ

64

Avgöranden som föranlett åtgärder (sammanlagt 48)

– åtal	1
– anmärkning	2
– meddelande	24
– kritisk	11
– vägledande	13
– framställning (1.1–31.5.2011)	3
– framställning (1.6–31.12.2011)	6
– om rättelse av fel eller missförhållanden	1
– om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	4
– om kompensation för kränkning	1
– rättelse under behandlingstiden	3
– annan åtgärd	2

Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom (sammanlagt 13)

– inget felaktigt förfarande konstateras	2
– ingen anledning att misstänka felaktigt förfarande (1.1–31.5.2011)	4
– ingen anledning (1.6–31.12.2011)	7
– att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	6
– för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	1

Klagomålet prövades inte, eftersom (sammanlagt 3)

– det var anhängigt hos en behörig myndighet eller möjligheten att överklaga inte hade utnyttjat	1
– det föreföll på någon annan grund	2

DE INKOMNA KLAGOMÅLEN MYNDIGHETSVIS

Tio största ärendegrupper

Socialtrygg	852
– socialvård	557
– socialförsäkring	295
Polismyndigheter	701
Hälsovårdsmyndigheter	463
Fångvårdsmyndigheter	361
Domstolar	233
– allmänna domstolar	203
– förvaltningsdomstolar	30
Arbetskraftsmyndigheter	185
Kommunala myndigheter	151
Miljömyndigheter	145
Utbildningsmyndigheter	139
Utsökningsmyndigheter	112

BILAGA 5

INSPEKTIONER

* = oanmäld inspektion

Domstolar

- Egentliga Finlands tingsrätt (teletvångsmedel)
- Justitieministeriet, justitieförvaltningsavdelningen

Åklagarväsendet

- Helsingfors åklagarämbete, avdelningen för ekonomiska brott
- Riksåklagarämbetet
- Västra Finlands åklagarämbete (undersökning av arbetsbrott)
- Östra Finlands åklagarämbete

Polisförvaltningen

- Birkalands polisinrättning, polishäktet vid Tammerfors huvudpolisstation*
- Centralkriminalpolisen
- Centralkriminalpolisens (CKP) verksamhetsenhet i S:t Michel
- Egentliga Finlands polisinrättning
- Egentliga Finlands polisinrättning, polishäktet vid Åbo huvudpolisstation*
- Egentliga Tavastlands polisinrättning, polishäktet vid Tavastehus huvudpolisstation*
- Helsingfors polisinrättning, ekobrottsenheten
- Helsingfors polisinrättning, polisens förvaringslokal i Tölö*
- Helsingfors polisinrättning, polishäktet i Böle*
- Helsingfors polisinrättning, Södra polisdistriktets närpolisgrupp och virtuella närpolisgrupp
- Lapplands polisinrättning, polishäktet vid Rovaniemi huvudpolisstation*
- Lapplands polisinrättning, utlänningsärendena vid Rovaniemi huvudpolisstation
- Mellersta Nylands polisinrättning, polishäktet vid Hyvinge polisstation*

- Mellersta Nylands polisinrättning, polishäktet vid Träskända huvudpolisstation*
- Mellersta Österbottens och Pedersöre polisinrättning, polishäktet vid Karleby huvudpolisstation*
- Polisstyrelsen
- Polisstyrelsens registratorskontor
- Päijänne-Tavastlands polisinrättning, närpolisverksamheten
- Päijänne-Tavastlands polisinrättning, polishäktet i Lahtis*
- Skyddspolisen (2 gånger)
- Stödenheten för bekämpning av ekonomiska brott (TARTU)
- Södra Savolax polisinrättning
- Södra Savolax polisinrättning, polishäktet vid S:t Michels huvudpolisstation*
- Södra Österbottens polisinrättning, polishäktet vid Seinäjoki huvudpolisstation*
- Uleåborgs polisinrättning, polishäktet vid Uleåborgs huvudpolisstation*
- Västra Nylands polisinrättning, polishäktet vid Lojo polisstation*
- Älvdalarnas polisinrättning, polishäktet vid Ylivieska huvudpolisstation*
- Österbottens polisinrättning, polishäktet vid Vasa huvudpolisstation*
- Östra Finlands regionförvaltningsverk, polisens ansvarsområde

Fångvården

- Kestilä fängelse*
- Kuopio fängelse*
- Käyrä fängelse*
- Pelso fängelse*
- Riihimäki fängelse*
- Riihimäki fängelse, polikliniken*
- S:t Michels fängelse*

- Satakunta fängelse*
- Södra Finlands brottspåföljdsregion, regioncentrum och utvärderingscentrum
- Tavastehus fängelse*
- Uleåborgs fängelse*
- Vanda fängelse
- Åbo fängelse*

Utsökningsväsendet

- Birkalands utsökningsverk
- Östra och Mellersta Nylands utsökningsverk (2 gånger)

Försvarmakten och Gränsbevakningsväsendet

- Arméstaben
- Artilleribrigaden
- Björneborgs Brigad
- Flygstaben
- Huvudstabens juridiska avdelning
- Lapplands Flygflottilj
- Lapplands Luftvärnsregemente
- Luftkrigsskolan
- Satakunta flygflottilj
- Signalprovanstalten
- Signalregementet
- Södra Savolax Regionalbyrå

Tullverket

- Tullverkets hundskola
- Västra tulldistriktet (teletvångsmedel)

Utlänningsförvaltning

- Krämertsskogs förläggning och förvarsenhet
- Rovaniemi förläggning (upprätthålls av FRK)
- Uleåborgs förläggning

Socialvård

- Helsingfors socialverk, Västra A-kliniken och akutmottagningsstationen*
- Birkalands sjukvårdsdistrikt, Ylisen hoiva- ja kuntoutuspalvelut
- Esbo skyddshem som upprätthålls av föreningen Naisten Apu Espoossa ry
- Esbo stads ålderdomshem Taavinkoti*
- Helsingfors socialverk, dagcentret Itiksen Aurinko*
- Helsingfors socialverk, Kontulan Sympis*
- Helsingfors socialverk, Sandudds servicecentral*
- Hyvinge, Mäntylä (En privat stiftelses boende för bostadslösa missbrukare)*
- Södra Karelens sjukvårdsdistrikt, barnhemmet Leiri*
- Södra Karelens sjukvårdsdistrikts ungdomsgrupphem*
- Tammerfors stad, enheten för boendejour och stödboende (TASTU)*
- Tammerfors stad, tillnyktrings- och akutmottagningsstationen Selkis*
- Tavastehus familjecenter
 - Pollentie ungdomshem
 - Taimistontie mottagningsenhet och placeringsenhet
- Tavastehus stad, dagcentret Virveli*
- Tavastehus stödcen­ter Virvelinranta (samsam­munen Etevas enhet för utagerande psykiatiska patienter)*
- Vanda stad, Bäckby mottagningshem
- Vanda stad, ålderdomshemmet Metsonkoti*
- Vanda stads social- och krisjour
- Vasa stads tillnyktrings- och akutmottagningsstation*
- Vuorela skolhem

Hälso- och sjukvård

- Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS), HUCS Psykiatricenter
- Patientförsäkringscentralen
- Patientskadenämnden
- Syd-Österbottens sjukvårdsdistrikt, Seinäjoki centralsjukhus jourpolikliniken*
- Södra Savolax sjukvårdsdistrikt, Moisio sjukhus*

Socialförsäkring

- Besvärsnämnden för studiestöd
- Finansinspektionen
- FPA avdelningen för pensioner och utkomstskydd (indrivning av underhållsbidrag)
- FPA Norra Finlands försäkringskrets, kretscentralen
- FPA Uleåborgs försäkringsdistrikt
- FPA-byrån i Uleåborg
- Försäkringsdomstolen

Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa

- Besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden
- Norra Finlands regionförvaltningsverk (ansvarsområdet för arbetarskydd)
- Sydvästra Finlands regionförvaltningsverk (ansvarsområdet för arbetarskydd)
- Uleåborgregionens arbets- och näringsbyrå

Undervisningsväsendet

- S:t Karins stad, bildningstjänsterna
- Undervisnings- och kulturministeriet, allmänbildande avdelningen

Övriga inspektionsobjekt

- Domkapitel i Åbo ärkestift
- Egentliga Finlands nödcentral
- Finansministeriets avdelning för utvecklande av förvaltningen
- Finansministeriets skatteavdelning
- Finlands Kommunförbunds juridiska enhet (besök)
- Finlands viltcentral
- Riksarkivet
- Södra Finlands regionförvaltningsverk, dataförvaltningen
- Södra Savolax nödcentral

BILAGA 6

PERSONALEN VID RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI

Kanslichef

Romanov, Päivi, JuK, VH

Referendarieråd

Kuopus, Jorma, JD, VH
Kallio, Eero, JuK, VH
Marttunen, Raino, JuK, VH
Haapkylä, Lea, JuK, VH
Länsisyrjä, Riitta, JuK, VH
Ojala, Harri, JuK, VH (från 1.12)
Tanttinen-Laakkonen, Kaija, JuK (från 1.12)
Haapamäki, Juha, JuK, VH (från 1.12)
Räty, Tapio, JuK (från 1.12)
Pölönen, Pasi, JD, VH (från 1.12)

Äldre justitieombudsmannasekreterare

Ojala, Harri, JuK, VH (till 30.11)
Hännikäinen, Erkki, JuK
Tamminen, Mirja, JuK, VH
Tanttinen-Laakkonen, Kaija, JuK (till 30.11)
Haapamäki, Juha, JuK, VH (till 30.11)
Aantaa, Tuula, JuK, VH
Kurki-Suonio, Kirsti, JD
Stoor, Håkan, JL, VH
Räty, Tapio, JuK (1.4–30.11)
Lindström, Ulla-Maija, JuK (från 1.12)
Pirjola, Jari, JL, FM (från 1.12)
Sarja, Mikko, JL, VH (från 1.12)

Justitieombudsmannasekreterare

Muukkonen, Kari, JuK, VH
Lindström, Ulla-Maija, JuK (till 30.11)

Toivola, Jouni, JuK

(tjänstledig 10.1–31.12)
Pölönen, Pasi, JD, VH (till 30.11)
Verronen, Minna, JuK, VH
Pirjola, Jari, JL, FM (till 30.11)
Rita, Anu, JuK, VH
Niemelä, Juha, JuK, VH
Eteläpää, Mikko, JuK, VH
Suhonen, Lisa, JuK, VH
Sarja, Mikko, JL, VH (till 30.11)
Arjola-Sarja, Terhi, JuK, VH
Äijälä-Roudasmaa, Pirkko, JuK, VH
(tjänstledig från 15.12)
Holman, Kristian, JM, AVM
Räty, Tapio, JuK (till 31.3)
Lyytikäinen, Satu, JuK, VH (10.1–31.12)

Föredragande

Skottman-Kivelä, Piatta, JuK, VH (10.1–31.12)
(tjänstledig 10.1–31.3)

Rådgivande jurister

Wirta, Pia, JuK, VH
Romakkaniemi, Jaana, JuK, VH

Informatör

Helkama, Ilta, FK (till 31.1)
Tuomisto, Kaija, SVK

Inspektörer

Huttunen, Kari
Laakso, Reima

Notarier

Kerrman, Raili, VN
Rahko, Helena, FN
Koskiniemi, Taru, FN
Tuominen, Eeva-Maria, AVM, VN
Suutarinen, Pirkko, VN

Arkivarie

Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Registrator

Kataja, Helena

Biträdande registrator

Karhu, Päivi

Avdelningssekreterare

Ahola, Päivi
Stern, Mervi
Forsell, Anu

Byråsekreterare

Raahenmaa, Arja
(deltidsanställd från 1.9)
Salminen, Virpi
Keinänen, Krissu
Salminen, Sirpa
(tjänstledig till 10.3)
Kaukolinna, Mikko
Hellgren, Johanna
Hokkanen, Pirjo
(deltidsanställd från 1.9)
Mäkelä, Tiina (till 31.1)
Myllymäki, Helena (till 10.3)
Einola, Eija (från 14.3)
Karhunen, Sanna (från 15.12)

SAKREGISTER

A

adoptionsrådgivning 274
anhängighet 226
anmärkning 265
anslag 232
ansvarig läkare 259
anvisning om rökning 304
anvisningar 172, 234, 250, 269, 321
arbetskraftsservice 295
arbetsplatsannons 317, 348
avgift 355
avloppsvatten 329
avskildhet 177
avvisning 128

B

barn 267–270, 272–273, 282, 308, 310
barnskydd 268, 272
barnskyddsanmälan 267
befogenhet 304, 338
befogenhetsgrund 166
begravningsarrangemang 280
begränsande åtgärd 268
begäran om handlingar 282
begäran om information 269–270
behandlingstid 144–145
 se även dröjsmål
behörighet 282
beslag 145, 155, 157, 210
beslutsfattande 226, 228, 234, 236
besväransvisning 238, 268
besvärstillstånd 325
besättande av tjänst 301, 303
besök 189
besökare 172
betalningsgrund 302
betalningsplan 195
bevisning 138
beväring 209–210

bilbeskattning 215–217
bildningsnämnd 309
biljettkontroll 316
biträde 153
boende 269, 281
brottsanmälan 158, 161
brådsökande vård 243
budservice 190
byggande 330–332
byggbestämmelsesamling 332
bygglov 330
böter 200

C

centralkriminalpolisen (CKP) 156

D

dagvård 271
databehandling 262–263
delgivning 268, 271, 317–318
disciplin 309
diskriminering 303, 343
dispositionsmedel 273
DNR-beslut 261
dokumenthanteringssystem 289
dröjsmål 124, 126–128, 159, 162, 170, 182, 189,
 226, 237, 265, 269–272, 287–289, 295, 300,
 322–325, 335–336, 345
 se även behandlingstid

E

egendomsskydd 279–280
elektronisk kommunikation 348, 354–355
elev 309
elevförteckning 309
elevvård 309
e-post 238
EU-medborgare 225
EU-rätt 322, 336, 339

F

faderskap 268, 270
familjebesök 183
familjehem 310
familjelivsskydd 169
familjeåterförening 221
Finavia Abp 344–345
fiske 338–339
flygtrafik 344–345
flyttningsanmälan 281
Folkpensionsanstalten (FPA) 271, 288–290, 318
fordran 200, 202
Forststyrelsen 330
fotografering 131, 162
frihetsberövande 132
frisörstjänster 188
fullmakt 269, 282
fånge 169, 187
fångvården 190
företagsskattebyrå 324
förhandsfylld skattedeklaration 321
förhör 272
förhörprotokoll 315, 317
förlikning 302
förpackningspåskrift 316
förtroligt meddelande 170
förundersökning 159–160, 212
förvaltningsdomstolen 220, 325
förvaltningslag 356
förvaltningspråk 317
förverkandepåföljd 157

G

genmäle 217
god förvaltning 144, 222, 237–238, 263–265, 269, 271, 281, 344, 354, 356
god förvaltningssed 267, 270
god informationshantering 211
god intressebevakningspraxis 279, 281
god revisionssed 315
god vård 237, 242, 245, 259–260
gottgörelse 159, 222, 270, 280–281, 321, 324

grundläggande utbildning 271–272, 309–310
grundläggande utkomst 294
Gränsbevakningsväsendet 211–212
gäldenär 194

H

handikappservice 231
handling 302, 345
 se även offentlighet
hemservice 235
hot mot skolan 309
husrannsakan 155–157
huvudmannens intresse 280–281
hygienpass 172
häkte 153
hälso- och sjukvård 184, 272
häradsåklagare 144
högsta förvaltningsdomstolen (HFD) 325
hörande 183, 185, 188, 236, 268, 274, 279, 281–282, 290

I

information 200, 249, 270, 317
informationsskyldighet 181
innehav av egendom 177, 181
inrätta en tjänst 301
internationellt skydd 271
internationella fördrag 338
intressebevakningsanmälan 282
intyg över vägran 182

J

jord- och skogsbruksministeriet (JSM) 336
jordbruksstöd 336
jour 243–264
jämlighet 190, 269, 303, 318
jämställdhet 227
jäv 159–160, 299

K

kameraövervakning 167,177
klagan 265
klagomål 281,332
klientavgift 264
kollektivtrafik 343
konkurs 200
kontakter 169,180,230,267–268
kontrollavgift 316
kopieringstjänster 188
korrespondens 170,178–179,190
korrespondensspråk 314–315
korrigering 216
krishantering 211
kroppsvsitation 159
kränkning av människovärde 242
kundservice 318
kyrkan 311,348,354
källskatt 322
köptjänst 258,264
körtillstånd 317

L

lagbundenhet inom förvaltningen 299
landskapsregering 356
lantmäteribyrå 336
lantmäteriförrättning 335–336
läkare 183
läkarutlåtande 289
läkemedel 185–186,246,259,261

M

magistrat 354
marktäkt 328
meddelande om anhängighet 198
Migrationsverket (Migri) 220–221
minderårig 194,271,273
missbrukarvård 260
motivering 182,290
mottagningstid 257
mun- och tandvård 243

N

naturskydd 339
nikotinersättningspreparat 184
näringsrätt 315
nödcentral 318

O

oberoende 128
objektivitet 270
observationsbeslut 176
offentlig utredning 200
offentlighet 134,160–161,355
 se även handling
offentligt ansökningsförfarande 301
officiellt namn 352
ombud 153,179,282
omedelbart kontakt till hälsovårdscentral 257
omhändertagande 268,272
omprövningsbegäran 182
omsorgsfullhet 185,195,288–290,335
omsorgsplikt 281
opartiskhet 270
ordningsbot 317
oövervakad besök 189

P

part 268,299
pass 211
Patent- och registerstyrelsen (PRS) 355
patient 185
patientjournal 182,185,209,250–251,261–262
patientskada 265
permission 165
personlig assistans 231
personregister 211
personuppgifter 161,263,265
piercingsförbud 311
platstjänstannons 218
polisen 109,156–157,159–161,272–273
polisfängelse 153–154
positiv särbehandling 318
preskription 202

proportionalitetsprincip 212
protokoll 159
prövningsrätt 281
psykiatrisk sjukhusvård 242, 259–260, 264

R

redogörelse 279–280, 332
registrering 185, 200
registreringsförfarande 195
rehabilitering 243–244, 247, 257, 264
rekryteringsförbud 303
religion 311
religionfrihet 354
remiss 264
riksåklagare 145
rådgivning 235, 282, 322
 se även serviceprincipen
rådgivningsskyldighet 173, 318
rätt att få uppgifter 225
rätt att få upplysningar 260, 270, 282
rätt till information 185, 198, 239, 271
rättelseyrkande 324
rättsskydd 181
rörelseöverlåtelse 303

S

samarbetsområde 258
samråd 279
samtal 189
samtycke 247
sekretess 238, 263
sekretessplikt 160, 183, 263, 282
sensorisk funktionshinder 318
service 318
serviceplan 231
serviceprincipen 321
 se även rådgivning
sinneundersökning 248
sjukdagpenning 294
sjuktransport 209
självbestämmanderätt 279
självstyrelselagen 314–315
skadestånd 273, 308, 353

skattekonto 320–321
skjutvapen 162
skolan 272
skriftlig varning 350
skrivfel 182
skyddat belopp 199
skyddet för privatlivet 154, 161, 169, 176, 279
skyldighet att ordna tjänster 232, 257–258
socialvård 270
specialundervisning 309
språkliga rättigheter 315, 318
språkående 250, 260
spärrmarkeringsskund 198
studenexamen 311
studentexamensnämnd 311
studerande 258, 290
stöd för närståendevård 232, 234–235
svininfluensavaccinering 247
synnerlig nytta 299
säkerhetskontroll 136, 162, 176, 344–345
sänkning av utkomstödets grunddel 229

T

talán 173, 299
TE-byrå 295
teknisk övervakning 172
Teknologiska forskningscentralen (VTT) 350
teleavlyssning 107–109
telefon 169, 179
teleövervakning 107–108
terrängtrafik 330
tidsfrist 200, 217, 221, 238, 336
tillgänglighet 343
tillsyn 235, 264
tingsrätt 138
tjänsteansvar 258, 264
tjänsteförhållande 258, 264
tjänsteutövningsskyldighet 299
tjänstgöringssäkerhet 210
tolkning 318
Trafiksäkerhetsverket (Trafi) 345
trafikövervakning 317
tullen 218, 267

U

underhållstrygghet 199, 270, 290
undersökningsledare 144–145
undervisnings- och kulturministeriet (UKM) 271
undervisningssektorn 271
universitet 312, 317
uppförande 268, 272
utbildningsverk 308
utkomstskydd 225–229, 269, 281, 294
utmätning 200, 282
utomhusvistelse 188, 259
utredning av dödsorsak 160, 249
utredningsskyldighet 320
utsökning 194–196, 198–200, 290
utövning av offentlig makt 258, 264

V

vattenförsörjning 329
verkställighet 226, 228, 268, 304
videoövervakning 167
visum 222
vittne 138
vräkning 195–196
vård utom hemmet 268, 272–273
vårdavtal 260
vården av utvecklingsstörda 230
vårdgarantin 187, 256–257
vårdnad om barn och umgängesrätt 270
vårdnadshavare 247, 268–274
vägnämnd 335

Y

yrkesläroanstalt 311
yttrande 314, 332, 336, 353
se även bilaga 3
yttrandefrihet 178, 350

Å

åklagare 144–145
Åland 314–315, 356
årsredovisning 282
åtal 196
åtalsprövning 145
återbäring 215-
återbäringsranta 202
återkrav 289

Ä

äldreomsorg 236–237

Ö

överenskommelseförordning 315
överklagbarhet 268, 273
översättning 315, 317–318
översättningsfel 311

