



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE
ÅR
2013

ISSN 0356-3006

Tryckeri: Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala 2014

Layout: Anssi Kähärä / Werklig Oy

Brytning: Päivi Ahola

Till riksdagen

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat (grundlagens 109 § 2 mom.). I berättelsen 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 1.1.2014 till 31.12.2017. Uppdraget som biträdande justitieombudsmän har handhats av juris doktor *Jussi Pajujoja* (1.10.2013–30.9.2017) och juris licentiat *Maija Sakslin* (1.4.2014–31.3.2018).

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 justitieombudsmännen har valts juris doktor, referendarierådet *Pasi Pölönen* för mandatperioden 15.12.2011–14.12.2015. Under verksamhetsåret har Pölönen skött denna uppgift i sammanlagt 50 arbetsdagar.

Verksamhetsberättelsen innehåller anföranden av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmän, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen under år 2013 samt avsnitt som gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och laglighetskontrollen inom olika sektorer.

I enlighet med 109 § 2 mom. i grundlagen överlämnar jag vördsamt till riksdagen berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet år 2013.

Helsingfors den 3 april 2014

Justitieombudsman *Petri Jääskeläinen*

Kanslichef

Päivi Romanov

Innehåll

	Till riksdagen	3
1	Justitieombudsmännen har ordet	20
	Petri Jääskeläinen	22
	Justitieombudsmannen blir tillsynsorgan till förebyggande av tortyr	22
	Jussi Pajujoja	27
	Vad är situationen beträffande lagligheten i förvaltningen?	27
	Maija Sakslin	32
	Att förverkliga rättigheter med anslutning till boende	32
2	JO-institutionen år 2013	36
	2.1 Översikt av institutionen	38
	2.2 Värderingar och målsättningar för verksamheten vid JO:s kansli	40
	2.3 Verksamhetsformer och tyngdpunktsområden	42
	2.3.1 Högst ett års behandlingstid för klagomål	42
	2.3.2 Klagomål och övriga laglighetsövervakningsärenden	44
	2.3.3 Åtgärder	46
	2.3.4 Inspektioner	49
	2.4 Nya övervakningsuppgifter	50
	Övervakning av FN:s konvention mot tortyr	50
	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	50
	2.5 Nationellt och internationellt samarbete	51
	2.5.1 Tilldragelser inom landet	51
	2.5.2 Internationella kontakter	52
	Internationella gäster	52
	Utländska tillställningar	53
	2.5.3 JO-skulpturen	54

2.6	Serviceverksamhet	57
2.6.1	Kundbetjäning	57
2.6.2	Kommunikation	57
2.6.3	Kansliet och personalen	57
2.6.4	Kansliets ekonomi	59
3	De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	60
3.1	JO:s mandat i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna	62
3.2	Människorättscentret	64
3.2.1	Människorättscentrets uppgifter	64
3.2.2	Människorättsdelegation	64
3.2.3	Verksamhet 2013	65
	<i>Information</i>	65
	<i>Fostran och utbildningen</i>	66
	<i>Initiativ, utlåtanden och ställningstaganden</i>	66
	<i>Internationellt samarbete</i>	67
	<i>Övervakning av hur grundläggande och mänskliga rättigheter förverkligas</i>	68
3.3	Brister och förbättringar i fråga om respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna	69
3.3.1	Utvecklingen har inte alltid varit tillräckligt god	69
	<i>Brister i åldringars förhållanden och i hur de bemöts</i>	70
	<i>Brister i barnskyddet och i handläggningen av barnärenden</i>	70
	<i>Brister i tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	70
	<i>Förfaranden inom anstaltsvården som kränker självbestämmanderätten</i>	70
	<i>Problem vid tagande i förvar av utlänningar och s.k. papperslösa personers otrygghet</i>	71
	<i>Dåliga förhållanden och brister i behandlingen av fångar och häktade personer</i>	71
	<i>Brister i tillgången på tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster</i>	71
	<i>Otrygg läromiljö inom den grundläggande utbildningen</i>	71
	<i>Långa behandlingstider i rättsprocesser och brister avseende domstolars strukturellt oberoende ställning</i>	72
	<i>Kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna förebyggs och gottgörs inte i tillräcklig grad</i>	72
3.3.2	Exempel på positiv utveckling	72
	<i>Polisen</i>	72
	<i>Fångvården</i>	73
	<i>Utlänningsärenden</i>	73
	<i>Militära ärenden och försvarsförvaltningen</i>	73
	<i>Hälso- och sjukvården</i>	74
	<i>Socialvården</i>	74
	<i>Utbildningsärenden</i>	75
	<i>Språkärenden</i>	75
	<i>Övriga ärenden</i>	75

3.4	JO:s framställningar om gottgörelse och ärenden vilka lett till uppgörelse i godo	77
3.4.1	Framställningar om gottgörelse	77
	<i>Gottgörelse av kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter</i>	77
	<i>Gottgörelse av skada som orsakats av annat lagstridigt förfarande</i>	80
3.4.2	Ärenden vilka lett till uppgörelse i godo	83
	<i>Fångvården</i>	84
	<i>Socialvården</i>	84
	<i>Hälso- och sjukvården</i>	85
	<i>Intressebevakningen</i>	86
	<i>Socialförsäkringen</i>	86
	<i>Allmänna kommunärenden</i>	86
	<i>Språkärenden</i>	87
	<i>Beskattningen</i>	87
	<i>Jord- och skogsbruk</i>	88
3.5	Särskilt tema år 2013: jämlikhet och jämställdhet	89
3.5.1	Inledning	89
3.5.2	Servicens tillgänglighet på det egna modersmålet eller på ett språk som förstås	89
3.5.3	Kundservice	90
3.5.4	Jämlikt bemötande	92
3.5.5	Bemötande av grupper med särskilda behov samt servicens tillgänglighet och kvalitet	93
	<i>Äldre</i>	93
	<i>Barn och unga</i>	94
	<i>Personer med funktionsnedsättning</i>	94
	<i>Psykiatriska patienter</i>	95
3.6	Ställningstaganden som gäller de grundläggande rättigheterna	96
3.6.1	De grundläggande fri- och rättigheterna inom laglighetsövervakningen	96
3.6.2	Jämlikheten 6 §	96
	<i>Diskrimineringsförbudet</i>	96
	<i>Barnens rätt till jämlikt bemötande</i>	97
3.6.3	Rätten till liv, personlig frihet och integritet 7 §	98
	<i>Rätten till personlig integritet och trygghet</i>	98
	<i>Förbudet mot behandling som kränker människovärdet</i>	99
	<i>Förhållandena för frihetsberövade personer</i>	99
3.6.4	Den straffrättsliga legalitetsprincipen 8 §	100
3.6.5	Rörelsefriheten 9 §	100
3.6.6	Privatlivsskyddet 10 §	101
	<i>Hemfridsskyddet</i>	101
	<i>Familjelivsskyddet</i>	102
	<i>Skyddet för förtroliga meddelanden</i>	102
	<i>Privatlivsskyddet och skyddet för personuppgifter</i>	102

3.6.7	Religions- och samvetsfriheten 11 §	103
3.6.8	Yttrandefriheten och offentligheten 12 §	104
	<i>Yttrandefriheten</i>	104
	<i>Offentligheten</i>	105
3.6.9	Mötes- och föreningsfriheten 13 §	105
3.6.10	Rösträtten och rätten till inflytande 14 §	105
3.6.11	Egendomsskyddet 15 §	106
3.6.12	Kulturella rättigheter 16 §	107
3.6.13	Rätten till eget språk och egen kultur 17 §	107
3.6.14	Näringsfriheten och rätten till arbete 18 §	108
3.6.15	Rätten till social trygghet 19 §	108
	<i>Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg</i>	108
	<i>Rätten till grundläggande försörjning</i>	109
	<i>Rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster</i>	109
	<i>Rätten till en bostad</i>	109
3.6.16	Ansvar för miljön 20 §	110
3.6.17	Rättsskyddet 21 §	110
	<i>Rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel</i>	110
	<i>Rätten att få sin sak behandlad utan dröjsmål</i>	111
	<i>Behandlingens offentlighet</i>	113
	<i>Hörandet av parterna</i>	113
	<i>Skyldigheten att ge motiverade beslut</i>	113
	<i>Skyldigheten att behandla ärendena korrekt</i>	114
	<i>Övriga förutsättningar för god förvaltning</i>	114
	<i>Straffprocessuella rättsskyddsgarantier</i>	114
	<i>Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet</i>	115
	<i>Tjänstemäns uppträdande</i>	115
3.6.18	Respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna 22 §	116
3.7	Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2013	117
3.7.1	Europarådets ministerkommittés övervakning av att domarna verkställs	118
3.7.2	Domar och beslut under berättelseåret	119
	<i>Två domar om tiden för väckande av talan enligt faderskapslagen</i>	119
	<i>Yttrandefrihetsdom</i>	119
	<i>Klagomål som genom kammarbeslut lämnades utan prövning</i>	119
	<i>Ersättningsbeloppen</i>	121
	<i>Yttranden som regeringen ombetts avge</i>	121

4	Laglighetsövervakningen enligt sakområden	122
4.1	Domstolarna och justitieförvaltningen	124
4.1.1	Verksamhetsmiljön	124
	<i>Rättssäkerhetsprogrammet</i>	126
4.1.2	Laglighetsövervakning	127
	<i>Inspektioner</i>	129
4.1.3	Utlåtanden	129
4.1.4	Avgöranden	129
	<i>Vårdslöshet av tingsdomare</i>	130
	<i>Besväransvisning i anslutning till ett beslut om beslag</i>	130
	<i>Motiveringen av ett avgörande om rättegångskostnader i ett besöksförbudsärende</i>	130
	<i>Besvarande av förfrågan</i>	130
	<i>Försenad handläggning av ett ärende hos rättshjälpsbyrån</i>	131
4.2	Åklagarväsendet	132
4.2.1	Verksamhetsmiljön	132
4.2.2	Laglighetsövervakning	132
4.2.3	Inspektioner	133
	<i>Inspektionsiakttagelser</i>	133
	<i>Samarbete med polisen</i>	134
	<i>Samarbete med domstolar</i>	134
	<i>Arbetsbrottsärenden</i>	135
4.2.4	Avgöranden	135
	<i>Åtal väcktes efter otillräcklig förundersökning</i>	135
	<i>Åtalsrätten preskriberades i tingsrätten</i>	136
	<i>Övriga avgöranden</i>	136
4.3	Polisen	137
4.3.1	Verksamhetsmiljön	137
	<i>Polisorganisationen</i>	137
	<i>Allmänna utvecklingstrender</i>	137
	<i>Stora reformer</i>	138
4.3.2	Laglighetsövervakning	138
4.3.3	Inspektioner	141
4.3.4	Polisfängelserna	142
4.3.5	Husrannsakan	145
4.3.6	Förfarandet vid förundersökning	146
4.3.7	Information och offentlighetslagen	147
	<i>Undersökningsledarens sak är att besluta om information</i>	147
4.3.8	Tillståndsförvaltningen	148
	<i>Tillståndstjänsten hos polisen måste kunna skötas även utan tidsbeställning</i>	149
	<i>Alltjämt rum för förbättringar i polisens tillståndstjänster</i>	149

4.3.9	Avgöranden	150
	<i>Det är skäl att justera bestämmelserna om temporärt körförbud</i>	150
	<i>Klander mot polis för övervakning med narkotikahund</i>	150
	<i>Polisen borde förbättra sina anvisningar om förhindrande av barnkapning</i>	151
	<i>Gottgörelse för omotiverat frihetsberövande</i>	152
4.3.10	Nödcentralerna	152
4.4	Militära ärenden och försvarsförvaltningen	154
4.4.1	Försvarsmaktsreformen	154
	<i>Allmänt</i>	154
	<i>Inspektionsiakttagelser för reformens del</i>	155
4.4.2	Övrigt om verksamhetsmiljön	155
4.4.3	Laglighetsövervakning	156
	<i>Klagomål och egna initiativ</i>	156
	<i>Inspektioner</i>	157
4.4.4	Avgöranden som berör försvarsmakten	160
	<i>Försvarsmaktens kyrkliga aktiviteter och kyrkliga undervisning behöver klargöras</i>	160
	<i>Procedurfel i utnämningsärende</i>	160
4.4.5	Gränsbevakningsväsendet	161
4.5	Tullen	162
4.5.1	Verksamhetsmiljön	162
4.5.2	Laglighetsövervakning	163
	<i>Förtullningsförfarandet</i>	163
	<i>Bilbeskattningen</i>	164
	<i>Förundersökning</i>	165
	<i>Acciser</i>	166
4.5.3	Inspektioner	166
4.6	Hemliga metoder för inhämtande av information	167
4.6.1	Teletvångsmedel, bevisprovokation genom köp och andra hemliga metoder för inhämtande av information	167
4.6.2	Förnyandet av tvångsmedelslagen och polislagen	167
4.6.3	Teletvångsmedel	168
	<i>Laglighetsövervakningen av teletvångsmedel</i>	169
	<i>Teletvångsmedlens särdrag</i>	169
4.6.4	Avgöranden om teletvångsmedel	170
	<i>Teleavlyssningens förutsättningar vid ekonomiska brottmål</i>	170
	<i>Hantering av rättegångsbiträdens inspelningar</i>	171
	<i>Brister i anmälan om teletvångsmedel</i>	172
4.6.5	Inspektioner	172

4.6.6	Övervakningsuppgifter	173
	<i>Teleavlyssning enligt tvångsmedelslagen</i>	173
	<i>Teleövervakning enligt tvångsmedelslagen</i>	174
	<i>Fördelningen av teleavlyssning och teleövervakning mellan olika brottstyper</i>	175
	<i>Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen</i>	175
	<i>Teleövervakning enligt tullagen</i>	175
	<i>Teknisk avlyssning</i>	176
	<i>Avslag på ansökningar</i>	176
	<i>Underrättelse om användning av tvångsmedel</i>	176
4.6.7	Utvärdering	177
4.6.8	Täckoperationer, bevisprovokation genom köp och förhindrande av att informationshämtning avslöjas	178
	<i>Övervakning</i>	179
	<i>Uppgifter om övervakningen</i>	180
	<i>Bedömning</i>	180
	<i>Satsningar på intern övervakning behövs</i>	183
4.7	Fångvården	184
4.7.1	Verksamhetsmiljön	184
4.7.2	Inspektioner	185
4.7.3	Framställningar och egna initiativ	187
	<i>Kameraövervakning i ett fängelses besökslokaler</i>	187
	<i>Informationsgången mellan polishäkte och rannsakningshäkte</i>	188
	<i>Bruket att belägga rannsakningsfångar med bojor</i>	188
	<i>Brevväxling mellan en fånge och en rättshjälpsbyrå hade lästs i strid med lagen</i>	188
	<i>Brister har konstaterats i hanteringen av fångars urinprov</i>	189
	<i>Meddelande till åklagaren om en fånges besök</i>	190
	<i>Givandet av läkemedel som substitution för opioider i fängelser</i>	190
	<i>Åtgärdsbegäran</i>	191
	<i>Användningen av elchockvapen inom Brottspåföljdsverket</i>	191
	<i>Fångars tillgång till banktjänster</i>	192
	<i>Observation i isolering ger inte rätt att förbjuda utomhusvistelse</i>	192
	<i>Bestämmelse om korrigerig av straffidsberäkningen bör intas i lagen</i>	193
	<i>Fångars möjligheter att använda telefon i slutna fängelser</i>	193
4.7.4	Övriga avgöranden	194
	<i>Anstaltsordningen och bemötandet av fångar</i>	194
	<i>Korrespondens och kontakter med världen utanför fängelset</i>	199
	<i>Rättssäkerhet och god förvaltning</i>	201
	<i>Hälsö- och sjukvård</i>	201
	<i>Övriga fall</i>	204

4.8	Utsökning och andra förfaranden vid betalningsoförmåga	207
4.8.1	Betydelsefulla observationer ur laglighetsstillsynens synvinkel	207
	<i>Betalningsstörningar och överskuldsättning</i>	207
	<i>Indrivning av offentligrättsliga avgifter</i>	209
	<i>Ekonomi- och skuldrådgivning</i>	210
	<i>Rättvis rättegång</i>	210
4.8.2	Inspektioner	211
4.9	Utlänningsärenden	212
4.9.1	Verksamhetsmiljön	212
4.9.2	Laglighetsövervakning	213
4.9.3	Inspektioner	214
4.9.4	Avgöranden	214
	<i>Polisens vägrade att ta emot en ny asylansökan</i>	214
	<i>Polisens bruk av maktmedel vid avvisning</i>	215
4.10	Socialvård	216
4.10.1	Laglighetsövervakning	216
	<i>Utkomststöd</i>	218
	<i>Service för personer med funktionsnedsättning</i>	220
	<i>Äldreomsorg och närståendevård</i>	224
	<i>Boendeservice</i>	226
	<i>God förvaltning</i>	227
4.10.2	Inspektioner	230
4.11	Hälso- och sjukvård	232
4.11.1	Laglighetsövervakning	232
4.11.2	Framställningar och egna initiativ	232
	<i>En patient hade behandlats mot sin vilja</i>	233
	<i>Operation utfördes utan patientens samtycke</i>	234
	<i>Människovärdigt bemötande av en isolerad patient</i>	234
	<i>Mattinsvepning i psykiatrisk sjukhusvård</i>	235
	<i>Handräckning av polis kunde inte beviljas för transporten av en patient i öppen vård till ett vårdhem</i>	235
	<i>Skillnader i tandvård inom den institutionella vården</i>	236
	<i>Kommuner har i strid med lagen begränsat distributionen av vårdtillbehör</i>	237
	<i>Sjukvårdsdistrikten använder cancermedicin i behandlingen av ögonsjukdom</i>	238
	<i>Maskinell dosdispensering av läkemedel får inte medföra tilläggskostnader för patienterna</i>	238
	<i>Fortfarande ingen tandläkarjour</i>	239
	<i>Väktarnas ställning i mentalvårdssjukhus bör preciseras</i>	240
	<i>Det finns inga bestämmelser om permissionsvillkor för psykiatriska patienter</i>	240
	<i>Rättspsykiatriska patienter bör ha rätt att skaffa personliga tillbehör</i>	241
	<i>Rättsskyddet för personer som genomgår övervakade narkotikatest</i>	241

	<i>Brister i lagstiftningen som gäller skadestånd för skador orsakade av produkter och utrustning inom hälso- och sjukvården</i>	242
	<i>Behov av reglementering beträffande alternativa vårdformer</i>	242
	<i>Rätten för HIV-positiva och deras makar/makor att få assisterad befruktning</i>	243
	<i>SHM:s förfaringsätt vid handläggningen av begäran om dokument</i>	244
4.11.3	Inspektioner	245
4.11.4	Avgöranden	246
	<i>Tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster</i>	246
	<i>Rätten till god vård</i>	247
	<i>Rätten till information och självbestämmanderätten</i>	249
	<i>Patientjournaler</i>	250
	<i>Sekretessplikten och privatlivsskyddet</i>	251
	<i>Kraven på god förvaltning</i>	252
4.12	Barnets rättigheter	255
4.12.1	Verksamhetsmiljön	255
4.12.2	Laglighetsövervakning	256
	<i>Avgörandepraxis gällande vård utom hemmet</i>	256
	<i>Barnets rättigheter och individuella behov i övervakningen av vården utom hemmet</i>	257
	<i>Begränsningsåtgärder i barnhem</i>	258
	<i>Post och telefon vid barnskyddsanstalter</i>	260
	<i>Begränsningar av kontakter</i>	261
4.12.3	Avgöranden	263
	<i>Tilltron till barnskyddsarbetarens opartiskhet</i>	263
	<i>Utlämnande av spärrmarkerad adress åt gemensam vårdnadshavare</i>	264
4.12.4	Inspektioner	266
4.13	Intressebevakning	267
4.13.1	Allmänt	267
4.13.2	Lagstiftningsreformer	268
4.13.3	Laglighetsövervakning	268
4.13.4	Avgöranden	269
	<i>Arvode till en ställföreträdande intressebevakare för barn som förhörs som vittne</i>	269
	<i>Magistraten underlät att iaktta offentlighetslagens tidsfrister</i>	270
	<i>Intressebevakarens lämplighet borde ha utretts</i>	270
	<i>Övriga avgöranden</i>	272
4.14	Socialförsäkring	274
4.14.1	Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	274
4.14.2	Antalet klagomål och åtgärdsprocent	275
4.14.3	Inspektioner	276
	<i>Keva utredde orsakerna till anhopningen av ansökningar</i>	276
	<i>Besök vid FPA:s byråer</i>	277

4.14.4	Avgöranden	277
	<i>FPA fick förbjuda namninsamling för ett cannabisinitiativ</i>	277
	<i>En anhopning av ansökningar i internationella ärenden hos FPA</i>	278
	<i>FPA försummade att iaktta omsorgsfullhet</i>	278
	<i>FPA gav felaktiga råd</i>	278
	<i>Ett barns rätt till rehabilitering vid rätt tid äventyrades</i>	279
4.15	Arbetskraften och utkomstskyddet för arbetslösa	280
4.15.1	Verksamhetsmiljön	280
4.15.2	Antalet klagomål och andelen åtgärdsavgöranden	281
4.15.3	Inspektioner	281
4.15.4	Avgöranden	282
	<i>Återhållsamhet krävs i intressentgruppssamarbetet med arbetarskyddsmyndigheterna</i>	282
	<i>Försummelse att korrekt handlägga en arbetarskyddsanmälan</i>	283
	<i>Ett ansvarsområde för arbetarskydd hade feltolkat arbetstidslagen</i>	283
	<i>Handläggningen av arbetstillståndsärenden försenad</i>	283
	<i>Försenad handläggning av ärenden och feldaterade beslut vid en arbetslöshetskassa</i>	284
4.16	Allmänna kommunärenden	285
4.16.1	Kommunalförvaltningens grunder	285
4.16.2	Laglighetsövervakning	286
4.16.3	Avgöranden	290
	<i>Valmyndigheternas förfarande vid kommunalvalet år 2012</i>	290
	<i>Centralvalnämndens försummelse att sörja för hinderfritt tillträde</i>	
	<i>äventyrade valhemligheten</i>	291
	<i>Församlingens lokaler kunde användas som röstningsställen</i>	291
	<i>Museichefens i Helsingfors opartiskhet äventyrad vid beredningen</i>	
	<i>av Guggenheimprojektet</i>	293
	<i>Förbud mot snus användning på Kouvola stads arbetsplatser</i>	
	<i>baserade sig inte på lag</i>	294
4.17	Utbildnings- och kultursektorn	296
4.17.1	Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	296
4.17.2	Laglighetsövervakning	297
4.17.3	Inspektioner	298
4.17.4	Utlåtanden	299
4.17.5	Avgöranden	299
	<i>Åtgärderna för förhindrande av mobbning i skolorna har varit otillräckliga</i>	299
	<i>Det kommunala utbildningsväsendet ansvarar för hanteringen av besvärliga situationer</i>	300
	<i>Det var tillåtet att ställa in en lägerskolresa till utlandet av orsaker som gällde en elev</i>	300
	<i>Esbo har förfarit diskriminerande i grundskoleutbildning för utvecklings-</i>	
	<i>hämmande elever</i>	300
	<i>Utbildningen av specialisttandläkare har genomförts på oenhetligt sätt</i>	
	<i>vid olika universitet</i>	301
	<i>Risken för jäv måste beaktas när styrelsen för Finlands filmstiftelse tillsätts</i>	301
	<i>Eleven hade rätt till avgiftsfri skoltransport</i>	302

4.18	Språkärenden	303
4.18.1	Allmänt	303
4.18.2	Laglighetsövervakning och övrig verksamhet	303
4.18.3	Avgöranden	304
	<i>EU:s officiella språk behandlas olika när europeiska standarder offentliggörs</i>	304
	<i>Rätten att få en översättning tillgodosågs inte på tillbörligt sätt</i>	305
	<i>Förkortningen ELY-central är osaklig</i>	305
	<i>Åländska ortnamn på kartor</i>	306
	<i>Övriga avgöranden</i>	307
4.19	Beskattning	309
4.19.1	Verksamhetsmiljön	309
4.19.2	Laglighetsövervakning	310
4.20	Miljöärenden	316
4.20.1	Lagstiftningsreformer och nya verksamhetsformer	316
4.20.2	Laglighetsövervakning	316
4.20.3	Avgöranden	318
	<i>Tjänstemäns tjänstledigheter för arbete i gruvbolag kan äventyra förtroendet för opartiskheten</i>	318
	<i>Stadsjurist överskred sina befogenheter</i>	319
	<i>Med påbörjat kommunalt grävningsarbete gjordes intrång i egendomsskyddet</i>	320
	<i>Ärende som återsänts från förvaltningsdomstolen behandlades felaktigt genom att endast antecknas för kännedom</i>	320
	<i>Utredning begärdes om ordnandet av invalidparkering</i>	321
	<i>Den som söker byggnadstillstånd har rätt att få avgörandet av sin ansökan i ansökt form</i>	321
	<i>Olovlig strandbastu på grannens vägservitut</i>	322
	<i>Förfarandet i byggnadstillsynsärenden gällande utan tillstånd verkställda rörrenoveringar</i>	323
4.21	Jord- och skogsbruk	325
4.21.1	Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	325
	<i>Jordbruk</i>	325
	<i>Skogar</i>	325
	<i>Fiske och viltvård</i>	326
	<i>Lantmäteri och fastighetsinskrivningsärenden</i>	326
	<i>Djurens välbefinnande</i>	326
4.21.2	Laglighetsövervakning	327
4.21.3	Avgöranden	329
	<i>Kompetenskrav för besiktningsveterinärs vikarie</i>	329
	<i>Utsändning av handlingar från förrättning</i>	330

4.22	Kommunikationer	331
4.22.1	Verksamhetsmiljön och författningsändringar	331
	<i>Trafik</i>	331
	<i>Övrig kommunikation</i>	332
4.22.2	Laglighetsövervakning	333
4.22.3	Avgöranden	334
	<i>Lagstiftning behövs om säkerheten inom metrotrafiken</i>	334
	<i>Trafikverket handlade i strid med principen om tillitsskydd</i>	335
	<i>Post hade utdelats till fel adress eller inte kommit fram alls</i>	336
4.23	Kyrkliga ärenden	337
4.23.1	Laglighetsövervakningen av religionssamfunden	337
4.23.2	Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	337
4.23.3	Klagomål	339
4.23.4	Avgöranden	339
	<i>Sommarpsalm på skolornas sommarfest</i>	339
4.24	Övriga ärenden	340
	<i>Yttrandefrihet för tjänstemän</i>	340
	<i>Varningar var delvis berättigade, delvis kränkningar av yttrandefriheten</i>	342
	<i>Demonstrationer framför riksdagen</i>	345
	<i>Ministerns tal på Folkmissionsdagarna föranledde inga åtgärder</i>	347

5	Bilagor	348
	Bilaga 1	350
	Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)	350
	Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)	352
	Lag om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224)	360
	Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)	361
	Bilaga 2	362
	Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän	362
	Bilaga 3	363
	Utlåtaden och sakkunniguppdrag	
	<i>Utlåtanden</i>	363
	<i>Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott</i>	365
	<i>Övriga sakkunniguppdrag</i>	367
	Bilaga 4	368
	Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet	368
	<i>Behandlade laglighetsövervakningsärenden</i>	368
	<i>De avgjorda ärendena myndighetsvis</i>	369
	<i>Åtgärder föranledda av avgjorda ärenden</i>	371
	<i>De inkomna klagomålen myndighetsvis</i>	372
	Bilaga 5	373
	Inspektioner	373
	Bilaga 6	376
	Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli	376
	Personalen vid Människorättscentret	377
	Sakregister	378

Använda förkortningar

ANM	närings- och arbetsministeriet
BJO	biträdande justitieombudsman
CKP	centralkriminalpolisen
CPT	Europeiska kommittén mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
Europa-domstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
FM	finansministeriet
FPA	Folkpensionsanstalten
HNS	Helsingfors- och Nylands sjukvårdsdistrikt
HUCS	Helsingfors universitets centralsjukhus
HFD	högsta förvaltningsdomstolen
HST	Helsingfors stads trafikverk
IM	inrikesministeriet
JM	justitieministeriet
JO	justitieombudsman
JSM	jord- och skogsbruksministeriet
KM	kommunikationsministeriet
MarkByggL	markanvändnings- och bygglagen
Migri	Migrationsverket
MM	miljöministeriet
NTM-centralen	närings-, trafik- och miljöcentralen
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture
RFT	regionförvaltningsverken
RÅÄ	Riksåklagarämbetet
SHM	social- och hälsovårdsministeriet
TE-byrå	arbets- och näringsbyrå
THL	Institutet för hälsa och välfärd
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

Bilderna på uppslagen visar delar av konstnären Aimo Katajamäkis verk Skogens folk (2006), som finns i Lilla Parlamentets entré, bilder Anssi Kähärä / Werklig Oy

Tomas Whitehouse / Tomas Whitehouse Photography Tmi s. 22, 27, 32 och 39

Riksdagens fotoarkiv s. 51

JO-kansliets fotoarkiv s. 53, 55, 67, 143, 185, 186, 231, 245 och 265

© Ombudsman of Ireland s. 55 (underst bild)

Försvarsmakten s. 158

Tidningen Vantaan Sanomat / Riikka Jokinen s. 298

The background of the slide features a close-up, vertical view of a tree trunk. The bark is deeply textured with vertical ridges and grooves. A semi-transparent blue overlay covers the entire image, creating a monochromatic effect. The text is positioned on the left side of the slide.

1 Justitieombudsmännen har ordet



Petri Jääskeläinen

Justitieombudsmannen blir tillsynsorgan till förebyggande av tortyr



Fakultativt protokoll

Riksdagen antog den 5 april 2013 en lag genom vilken det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT, *Optional Protocol to the Convention against Torture*) implementeras i vårt rättssystem. Samtidigt antog riksdagen en ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman som innebär att justitieombudsmannen utses till nationellt besöksorgan enligt protokollet (NPM, *National Preventive Mechanism*).

Själva konventionen har varit i kraft i Finland sedan 1989. FN:s kommitté mot tortyr (CAT, *Committee against Torture*) övervakar att konventionen tillämpas och konventionsstaterna ska lämna periodiska rapporter till kommittén om hur konventionen genomförs nationellt. Kommittén har dock inte behörighet att utföra inspektionsbesök i en konventionsstats område. Istället har man genom det fakultativa protokollet skapat ett system där den för ändamålet inrättade underkom-

mittén till kommittén mot tortyr (SPT, *Subcommittee on Prevention of Torture*) och ett nationellt besöksorgan kan besöka sådana platser under konventionsstatens jurisdiktion där personer är frihetsberövade. Det kan handla om fångar men också om barn, äldre personer, psykiatriska patienter, utlännningar eller personer med funktionshinder som tagits in på anstalt, vårdplats eller boendeenhet.

Europarådet har antagit en motsvarande konvention, konventionen till förhindrande av tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. För Finlands del trädde konventionen i kraft 1991. Konventionen har blivit känd särskilt genom dess tillsynsorgan, Europeiska kommittén mot tortyr (CPT, *Committee for the Prevention of Torture*). En konventionsstat ska tillåta besök av CPT på alla platser där personer är frihetsberövade. CPT har besökt Finland fyra gånger: 1992, 1998, 2003 och 2008. I Europarådets konvention mot tortyr ingår inget nationellt tillsynssystem.

Ratificering och ikraftträdande

FN:s generalförsamling antog OPCAT 2002 och Finland undertecknade det 2003. År 2006 tillsatte utrikesministeriet en arbetsgrupp med uppgift att förbereda ratificeringen av protokollet och inrättandet av den nationella förebyggande mekanism som avses i protokollet. Arbetsgruppen gav sitt betänkande 2011 och regeringen lämnade sin proposition till riksdagen 2012.

I regeringens proposition konstateras att redan när Finland ratificerade den europeiska konventionen åtog sig landet i betydande utsträckning likartade internationella förpliktelser som dem som ratificeringen av det fakultativa protokollet förutsätter. Utifrån erfarenheterna från bestämmelserna i den europeiska konventionen och tillämpningen av dem verkar det inte finnas några särskilda problem förknippade med ratificeringen av det aktuella protokollet, enligt propositionens lydelse. Endast frågan om det nationella besöksorganet måste avgöras skilt. Det har dock stått klart från första början att det är justitieombudsmannen som kommer att utses till nationellt besöksorgan. Från det att protokollet undertecknades tog det alltnog runt 10 år att få ett riksdagsbeslut om saken.

I skrivande stund har lagarna godkända av riksdagen väntat i ca ett år på att träda i kraft. Detta beror på att Ålands landsting ännu inte har godkänt lagen om införande av det fakultativa protokollet på det sätt som självstyrelselagen föreskriver. En följd av det fakultativa protokollet är att det internationella tillsynsorganet och det nationella besöksorganet kan besöka platser där verksamheten omfattas av landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen för Åland. Därför krävs landstingets godkännande för att protokollet ska träda i kraft även i landskapet Åland.

Allt som allt har det dröjt orimligt länge att införa OPCAT. De utdragna ratificeringsprocesserna för internationella människorättskonventioner är ett generellt problem i Finland. Då ratificeringen dröjer fördröjs också inrättandet av de mekanismer och förfaranden som behövs för att

trygga de rättigheter som konventionerna garanterar. Det som har fördröjts i detta fall är justitieombudsmannens möjlighet att använda de nya medel som OPCAT för med sig, och Finland har delvis blivit utanför det internationella samarbetet i anslutning till OPCAT.

Syfte och tillämpningsområde

Syftet med protokollet är att förstärka skyddet för frihetsberövade personer mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt protokollet ska detta mål uppnås genom förebyggande åtgärder av annan än rättslig natur, baserade på regelbundna besök på verksamhetsställen där personer är frihetsberövade. I praktiken kan det till exempel handla om besök på vårdinrättningar för äldre personer med minnessjukdom, i syfte att förebygga att dessa personer behandlas illa eller att deras självbestämmanderätt kränks.

Avsikten har varit att ge protokollet ett mycket brett tillämpningsområde. Med verksamhetsställe avses alla de platser under konventionsstatens jurisdiktion där personer är eller kan hållas frihetsberövade antingen med stöd av ett beslut av en myndighet eller på dess uppmaning eller med dess samtycke eller medgivande. Med termen frihetsberövande avses varje form av kvarhållande, fängslande eller placering av en person i ett offentligt eller privat förvar, som denna person inte har tillåtelse att lämna frivilligt, genom beslut av en rättsskipningsmyndighet, administrativ eller annan myndighet.

Tillämpningsområdet omfattar alltså inte bara fängelser, polisinrättningar och häkten, utan även exempelvis förläggningar för utlännningar, psykiatriska sjukhus, skolhem, barnskyddsanstalter samt vårdinrättningar och boendeenheter för äldre personer och utvecklingsstörda. Med verksamhetsställe avses också de olika slags fortskaffningsmedel som används för att transportera frihetsberövade personer. Totalt omfattas tusentals verksamhetsställen av protokollet.

Inspektionsbesök utförs både av den internationella underkommittén och av det nationella besöksorganet. Båda har obegränsad tillgång till alla verksamhetsställen och till information om hur de som hålls i förvar behandlas och under vilka förhållanden de hålls i förvar. Båda har också rätt att föra konfidentiella samtal med de personer som är intagna på dessa platser.

Underkommittén ger konventionsstaterna rekommendationer i syfte att förbättra behandlingen av frihetsberövade personer och förhållandena under vilka de hålls i förvar. Underkommittén ger dessutom de nationella besöksorganen råd och assistans och samarbetar med dem.

De nationella besöksorganen har rätt att undersöka hur frihetsberövade personer behandlas och under vilka förhållanden de hålls i förvar, och ge rekommendationer till de behöriga myndigheterna om dessa frågor. Ett nationellt besöksorgan kan också ge förslag och utlåtanden om existerande eller planerad lagstiftning.

Enligt protokollet ska det nationella besöksorganet vara oberoende och de sakkunniga som ingår i det ska ha det yrkeskunnande och den kompetens som krävs. Konventionsstaterna ska dessutom sträva efter att uppnå jämvikt mellan könen och att etniska grupper och minoritetsgrupper i landet är nöjaktigt företrädade. När nationella besöksorgan inrättas ska konventionsstaterna vederbörligen beakta Parisprinciperna som ställer krav på nationella institutioner för mänskliga rättigheter.

För att uppfylla Parisprinciperna inrättades Människorättscentret i anslutning till justitieombudsmannens kansli. Centret har en människorättsdelegation bestående av en bred representation av aktörer som arbetar för att främja och trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Också med hänsyn till detta är justitieombudsmannen synnerligen lämplig som nationellt besöksorgan.

Vad är nytt?

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman har justitieombudsmannen redan tidigare haft till särskild uppgift att inspektera slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas. OPCAT medför dock flera nya aspekter och ställer nya krav på inspektionerna. Eftersom det har varit känt att justitieombudsmannen blir det nationella besöksorgan som protokollet avser, har det varit möjligt att utveckla inspektionsverksamheten på förhand med beaktande av de nya kraven.

Från de internationella tillsynsorganens sida har kravet ställts att slutna inrättningar också ska besökas oanmält. Detta krav har iakttagits i flera år. På senaste tid har grovt taget hälften av alla besök av slutna inrättningar utförts oanmält, det vill säga som överraskningsbesök.

De internationella tillsynsorganen betonar också att besöksverksamheten ska vara periodisk och tät. Justitieombudsmannen har beaktat även detta krav, och ökat antalet besök i den mån den kontinuerligt ökande mängden klagomål har tillåtit.

En principiellt viktig nyhet är att justitieombudsmannen i egenskap av nationellt besöksorgan har en bredare behörighet än i den övriga laglighetskontrollen. Enligt grundlagen har justitieombudsmannen behörighet över en privat aktör bara i det fallet att denna sköter ett offentligt uppdrag. Behörigheten som nationellt besöksorgan däremot omfattar också andra privata aktörer som driver verksamhetsställen där personer är eller kan hållas frihetsberövade, antingen med stöd av ett beslut av en myndighet eller på dess uppmaning eller med dess samtycke eller medgivande. I denna definition ingår till exempel förvarsplatser för frihetsberövade personer ombord på fartyg eller i anslutning till vissa publik-evenemang, och flygplan eller andra fortskaffningsmedel i privata personers besittning eller ägo som används för att transportera frihetsberövade personer.

Helt nytt är också att justitieombudsmannen för att sköta sitt uppdrag som nationellt besöksorgan kan anlita sakkunniga. I praktiken betyder detta att justitieombudsmannen kan utse sakkunniga inom olika områden, till exempel läkare, att delta i inspektionsbesöken. Värdefull information och hjälp kan också fås av olika erfarenhetsexperter, till exempel av personer som själva har varit intagna på ett sådant verksamhetsställe som avses i protokollet, till exempel en barnskyddsanstalt. Möjligheten att använda experter är måhända det viktigaste mervärdet av OPCAT i justitieombudsmannens inspektionsarbete.

En principiellt viktig sak är att personer som överlämnar information åt det nationella besöksorganet får en viss grad av immunitet. Enligt lagen får den som har lämnat uppgifter inte påföras straff eller andra påföljder på grund av detta. Enligt protokollet gäller detta förbud oberoende av om uppgifterna är sanna eller osanna. Den berörda personens personuppgifter får inte avslöjas utan hans eller hennes uttryckliga samtycke. Genom dessa bestämmelser förbättras och tryggas det nationella besöksorganets möjligheter att i bredaste möjliga omfattning få information om hur frihetsberövade personer behandlas och under vilka förhållanden de hålls i förvar. Bestämmelserna skyddar personer som lämnar information och uppmuntrar således till att dela iakttagelser och uppgifter utan fruktan av negativa konsekvenser.

Uppdraget som nationellt besöksorgan innebär nya rapporteringsplikter för justitieombudsmannen. Enligt regeringens proposition kan justitieombudsmannen antingen innefatta ett avsnitt om verksamheten som nationellt besöksorgan i den befintliga berättelsen eller ge en särskild berättelse. Uppdraget kräver dessutom samarbete på det internationella planet, med såväl underkommittén som nationella besöksorgan i andra länder.

Specifika frågor

Rekommendationen från de internationella organen är att det nationella besöksorganet organiseras som en egen fristående enhet. På justitieombudsmannens kansli verkar det emellertid lämpligare att integrera besöksorganets uppgifter med hela kansliets arbete.

De verksamhetsställena som protokollet avser finns utspridda inom många olika förvaltningsområden, de är av mycket olika karaktär, de personer som är frihetsberövade utgör en heterogen grupp och lagstiftningen är olika för olika ställen. Detta gör att också den sakkunskap som krävs för olika inspektionsbesök är olika från fall till fall. En eventuell fristående enhet skulle i varje fall bli mycket liten, och i praktiken skulle det inte vara möjligt att få ihop all den sakkunskap som krävs.

Inspektionsverksamheten och justitieombudsmannens övriga uppgifter, i synnerhet behandlingen av klagomål, stöder varandra. Den information och erfarenhet som inspektionerna ger kan tas till vara och utnyttjas när man behandlar klagomål, och vice versa. Med detta i åtanke är det viktigt att så många som möjligt i kanslipersonalen deltar i uppgifterna för det nationella besöksorganet, åtminstone de vars uppgiftsområde omfattar verksamhetsställena enligt tillämpningsområdet för OPCAT – i praktiken majoriteten av kansliets föredraganden.

En annan fråga är huruvida det nationella besöksorganets och justitieombudsmannens uppgifter bör hållas separata. Det nationella besöksorganets verksamhet har en markant förebyggande karaktär. Med detta avses regelbundna besök på verksamhetsställena och ”konstruktiv dialog” med de personer som är ansvariga för dem, inte att man ingriper i upptäckta missförhållanden med rättsliga medel och på rättsliga grunder. Justitieombudsmannens verksamhet har av hävd bestått av just den sistnämnda typen av laglig-hetskontroll, som utförs i efterhand.

Denna skillnad mellan det nationella besöksorganets och justitieombudsmannens traditionella tillvägagångssätt kunde i vissa situationer vara

ett problem, och ett argument för att uppgifterna och rollerna bör hållas åtskilda. Detta kunde innebära att inspektioner utförs som antingen nationellt besöksorgan eller justitieombudsman.

Detta åtskiljande av uppgifter och roller verkar emellertid inte möjligt. I lagen fastställs att det nationella besöksorganet i Finland är justitieombudsmannen, och i det uppdraget kan inte denne avsäga sig från sina uppgifter och skyldigheter som justitieombudsman. Utgångspunkten i regeringens proposition har varit att justitieombudsmannen ska ha alla de befogenheter som normalt tillhör ämbetet, också när ombudsmannen sköter sina uppgifter som nationellt besöksorgan.

Det nämnda åtskiljandet förefaller dessutom inte nödvändigt eftersom tonvikten i justitieombudsmannens arbete allt mer har förflyttats från laglighetskontroll av myndigheters förfarande i efterhand till vägledning, utveckling av rättsläget och främjande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I justitieombudsmannens inspektionsverksamhet har det också i allt större omfattning varit fråga om vägledande insatser med framtiden i åtanke, inte om att söka efter fel.

Uppdraget som nationellt besöksorgan enligt OPCAT har stor principiell relevans, i det avseende att detta är enligt min uppfattning den första gången som justitieombudsmannen är förpliktad att sköta ett uppdrag som är finska statens förpliktelse enligt ett internationellt avtal.

Den underkommitté som inrättats genom det fakultativa protokollet kan bland annat ge rekommendationer och utlåtanden åt staten, och dessa kan bland annat gälla nationella besöksorganet. Jag ser det dock inte som en möjlighet att regeringsmakten i Finland, till exempel något ministerium, skulle ge justitieombudsmannen vägledning, och ännu mindre uppmaningar eller föreskrifter om hur uppdraget som nationellt tillsynsorgan bör skötas. I min uppfattning skulle detta stå i uppenbar strid med justitieombudsmannens konstitutionella ställning.

I OPCAT krävs att konventionsstaten ställer behövliga resurser till det nationella tillsynsorganets förfogande. Detta är en fråga som de internationella tillsynsorganen eventuellt kan fästa upp-

märksamhet på i framtiden. Redan 2011, i slutsatserna om Finlands femte och sjätte periodiska rapport, fäste FN:s kommitté mot tortyr uppmärksamhet vid frågan om resursernas tillräcklighet hos justitieombudsmannen. Kommittén rekommenderade att Finland garanterar tillräckliga ekonomiska resurser och personalresurser åt justitieombudsmannen så att denne kan utföra tillräckligt frekventa oanmälda besök på slutna inrättningar.

Under riksdagsbehandlingen betonade både grundlagsutskottet och lagutskottet vikten av att justitieombudsmannen har tillräckliga resurser för att sköta sina förpliktelser enligt protokollet. De framhöll också att det nya uppdraget inte får innebära sämre förutsättningar för justitieombudsmannen att sköta och utveckla sina nuvarande uppgifter.

Ett nytt steg

Uppdraget som nationellt tillsynsorgan innebär ett nytt steg framåt i utvecklingen av justitieombudsmannens uppgiftsprofil och befogenheter, som blir allt mer mångfacetterade. De medföljande nya verksamhetsformerna, i synnerhet användningen av utomstående sakkunniga, är ett mervärde i övervakningen av hur frihetsberövade personer behandlas, ett uppdrag som traditionellt har hört till justitieombudsmannen.

Uppdraget som nationellt tillsynsorgan stöder också det uppdrag som sköts av Finlands nationella människorättsinstitution, det vill säga av justitieombudsmannen, Människorättscentret och människorättsdelegationen.

Nästa steg i denna utveckling är redan inom synhåll: Den arbetsgrupp som haft i uppdrag att bereda ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har föreslagit att Finlands nationella människorättsinstitution ska fungera som den mekanism som avses i konventionen för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen. Justitieombudsmannens OPCAT-uppdrag är en faktor som stöder detta föreslagna nya uppdrag.

Jussi Pajuja

Vad är situationen beträffande lagligheten i förvaltningen?



Justitieombudsmannen får ofta frågan vad vi anser om den offentliga förvaltningen och dess laglighet.

Svaret varierar beroende på förvaltningsområde. Justitieombudsmannen har en tydlig helhetsbild av vissa områden, medan andra är ofullständiga. Bilden påverkas bland annat av hur stort förvaltningsområdet är, hur intensivt det övervakas och de särskilda skyldigheter som justitieombudsmannen har.

Inom vissa förvaltningsområden är justitieombudsmannen den enda utomstående laglighetsövervakaren. Framför allt försvarsmakten och fängsvården är föremål för särskild övervakning. Justitieombudsmannen ska uttryckligen ha en klar uppfattning om lagligheten i denna verksamhet eftersom lagligheten inte granskas av andra utomstående övervakare.

Justitieombudsmannens kansli gör betydande satsningar på övervakningen av försvarsmakten och fängelser. Målet är att justitieombudsmannen eller biträdande justitieombudsmannen, som ansvarar för övervakningen, under sin fyraåriga man-

datperiod inspekterar alla truppförband som ger bevärningsutbildning och fängelser. Båda sektorerna har 20–30 sådana inspektionsobjekt.

Detta är dock ovanligt. I regel övervakas lagligheten inom förvaltningen av flera olika laglighetsövervakare. Det är inte bara en aktör som ser helhetsbilden av situationen beträffande förvaltningen, utan den skapas av många olika övervakares observationer. Den kritiska frågan är hur man ska sammanställa de olika övervakarnas observationer till en helhet.

Vem ska jag vända mig till med klagomål?

I Finland har klaganden stor valfrihet. Klagomål kan anföras till flera olika laglighetsövervakare enligt ens enskilda val. I social- och hälsovården, till exempel, finns det fyra olika myndigheter som kontrollerar lagligheten: justitiekanslersämbetet, riksdagens justitieombudsman, tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira och regionförvaltningsverken (RFV).

På motsvarande sätt utgör de högsta laglighetsövervakarna och regionförvaltningsverken de utomstående övervakarna för undervisnings- och bildningsväsendet. Därtill kan klagomål inom förvaltningen om bland annat statens skolor anföras till Utbildningsstyrelsen.

Valfriheten är därmed stor, men dess baksida är svårigheten att välja rätt. Vem är det bäst att vända sig till när klagomål i samma ärende kan göras till flera olika instanser?

När man funderar över vem man ska sända sin skrivelse till, torde ens personliga uppfattningar och preferenser vara avgörande. Bilden av laglighetsövervakarna skapas bland annat av deras auktoritet i samhället, synlighet i media och klagandens erfarenheter av eventuella tidigare klagomål. Valet kan även påverkas av ett förväntningsvärde baserat på statistik: hur länge räcker behandlingen av klagomål vid olika verk och hur många klagomål leder till åtgärder?

Hur många klagomål görs?

I Finland görs över 10 000 klagomål varje år. Flest klagomål samlas till de laglighetsövervakare som administrativt sett har det bredaste uppgiftsområdet. Dessa är de högsta laglighetsövervakarna och regionförvaltningsverken.

År 2013 gjordes över 5 000 klagomål till justitieombudsmannen, 2 500 till regionförvaltningsverken och nästan 2 200 till justitiekanslern. Inom de enskilda förvaltningsområdena gjordes flest klagomål till Polisstyrelsen och Valvira, som tog emot 700 respektive 400 klagomål.

När klagomålen fördelar sig mellan olika instanser blir helhetsbilden av laglighetskontrollen mycket splittrad och kan också leda till överlappande arbete. Risken är att samma ärende eller ärendehelhet behandlas samtidigt på flera platser.

Finns det överlappning i vårt arbete?

För att kartlägga huruvida olika laglighetsövervakare behandlar samma ärenden utan att vara medvetna om det jämfördes uppgifter från justitieombudsmannens kansli och regionförvaltningsverket i Södra Finland. Man gick igenom klagomål som inkommit till regionförvaltningsverket under 2013 och som pågick i slutet av året. Samplet omfattade över 700 klagomål.

I materialet förekom endast ett fåtal fall där regionförvaltningsverket och justitieombudsmannen behandlade samma klients ärende samtidigt. När en sådan situation upptäckts, är det upp till laglighetsövervakarna att avgöra vilken instans som ska behandla klagomålet.

Ett faktum som gör det svårare att lägga märke till dessa överlappningar är att det endast finns en direkt diarietförbindelse mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern med hjälp av vilken man kan kontrollera att ett klagomål inte inletts vid båda instanserna samtidigt. Mellan övriga övervakare saknas direktförbindelse.

När granskningen utvidgades från enskilda ärenden till ärendehelheter kunde man observera fler fall av överlappning. Av de klagomål som gjorts till regionförvaltningsverket ingick ungefär 20 % i sådana ärendehelheter som justitieombudsmannens kansli också behandlade eller hade behandlat.

Utgångspunkten var i allmänhet klagandens svåra livssituation. Under långvariga processer har klagomål ofta gjorts till olika laglighetsövervakare. Man hade till exempel vänt sig till en myndighet med klagomål om barnets svårigheter i skolgången och barnskyddets åtgärder, medan man vänt sig till en annan om problem med den egna psykiska hälsan. Samma problemhärva kunde också nystas upp som polisklagomål.

Eftersom klagomålen sprids ut till olika laglighetsövervakare har ingen nödvändigtvis en helhetsbild av en individs eller familjs problem och myndighetsåtgärder i anslutning till dessa.

Denna observation medför en utmaning att utveckla samarbetet mellan laglighetsövervakarna och deras arbetssätt. På grund av bestämmelserna om sekretess får myndigheterna inom fältet ofta inte kännedom om varandras åtgärder, medan laglighetsövervakaren däremot har en omfattande rätt att få uppgifter. Till exempel föreskrivs de högsta laglighetsövervakarnas rätt att få uppgifter redan i grundlagen.

Det är endast inom laglighetskontrollen man ser alla myndighetsåtgärder som gäller en och samma klient. Därför bör målet vara att ingripa i en situation som leder till många klagomål med hjälp av åtgärder som centraliserats till en laglighetsövervakare, inte genom att enskilda klagomål avgörs vid olika instanser.

Bildningsväsendet under granskning

I början av 2014 ordnade de högsta laglighetsövervakarna – justitiekanslern och justitieombudsmannen – samt Utbildningsstyrelsen och regionförvaltningsverken ett gemensamt möte där man gick igenom situationen beträffande laglighetsövervakningen inom bildningsväsendet.

Bildningsväsendet omfattar all undervisning och utbildning, från daghem till universitet och vuxenläroanstalter. Därför ingår även biblioteks-, motions- och ungdomsverksamhet samt uppförande av läroanstalter i bildningsväsendet.

En utmaning för laglighetskontrollen inom bildningsväsendet är fältets enorma storlek. Enligt offentlig statistik finns över 3 700 läroanstalter i Finland med ungefär 2 miljoner studerande. Därtill ges småbarnsfostran, som hör till bildningsväsendet, i över fyra tusen kommunala och privata daghem och i gruppdaghem.

Hur ser bildningsväsendet ut från laglighetskontrollens perspektiv? År 2013 inkom ungefär 210 klagomål om bildningsväsendet till justitieombudsmannen, 70 till justitiekanslern och 190 till regionförvaltningsverken. Detta sampel på sammanlagt under 500 klagomål är med tanke på fältets omfattning mycket litet. Därför kan

man inte utifrån antalet klagomål, deras omfattning och föremålen för klagomålen dra några slutsatser om situationen beträffande bildningsväsendet på en viss ort eller i hela landet.

Ett annat problem är att det görs mycket få inspektioner inom bildningsväsendet. Ifjol gjorde justitieombudsmannen ett tiotal inspektioner. Föremålen för dessa var undervisnings- och kulturministeriet, två regionförvaltningsverk, bildningsväsendet i en viss storstad, några grundskolor och en specialläroanstalt. Justitiekanslern inspekterade ett par objekt. Däremot inspekterade inte regionförvaltningsverken alls bildningsväsendet längre.

Emellertid har bildningsväsendets rättsskydd blivit mer effektivt de senaste åren. Det söks ofta ändring i viktiga beslut för elever och studerande hos regionförvaltningsverken, och vidare söks ändring i verkens beslut hos förvaltningsdomstolen. Till exempel kan man överklaga beslut om elevantagning och särskilt stöd, som till exempel placering i specialklass. Därtill kan man hos regionförvaltningsverket söka rättelse i beslut om bland annat kvarstannande och betyg. Bildningsväsendets rättsskydd har också i allt högre grad blivit viktigare i just besvär- och rättelseärenden.

Klagomål gällande bildningsväsendet utreddes

I slutet av februari 2014 fanns ungefär 100 pågående klagomål gällande bildningsväsendet hos regionförvaltningsverken, 70 hos justitieombudsmannen och 50 hos justitiekanslern, dvs. sammanlagt drygt 200 klagomål. Från ärendehanteringssystemet fick man uppgifter om klagandenas identitet, föremålet för klagomålet och tidpunkten för när ärendet inleddes.

Klagomålen gällde bland annat problem med inomhusluften i skolbyggnader, nedläggning av skolor, skolmobbing, skolskjutsar, användningen av sociala medier och elevernas egna datorer i undervisningen samt religionsundervisningen

och ordnande av religiösa evenemang i skolan. Dessa frågor har i en eller annan form kommit till alla laglighetsövervakares kännedom.

Ur klagomålen framkommer olika motiv. Målet kan till exempel vara att rätta en situation i framtiden för andras väl, publicitetssökande, hämnd på elaka tjänstemän eller politiska motståndare i kommunen samt att få gottgörelse eller skadestånd.

Endast i en handfull fall har en och samma klagandes ärende behandlats samtidigt hos olika laglighetsövervakare utan deras kännedom. Däremot har samma ärendehelhet, till exempel relationer som krisat till sig mellan studerande och läroanstalt, kunnat leda till flera klagomål till olika laglighetsövervakare. Då är det ofta svårt att se att olika skrivelser om personer och situationer hänvisar till samma ärende, då de behandlar händelser skilda från varandra.

Eftersom klagomålen gällande bildningsväsendet var få i samplet kan man inte dra några slutsatser utifrån dessa om andelen klagomål som gäller samma ärende. I enskilda fall kan besvärliga överlappningar uppstå bland annat när klaganden till olika laglighetsövervakare till exempel kritiserar läroanstaltens inomhusluft. Då kommer det ofta fram att samma ärende också är anhängigt någon annanstans i samband med att man begär in utlåtanden. Den överlappning som kanske är svårast att lägga märke till är sådan som uppstår när olika klagande skriver om samma ärende, såsom ordnandet av religiösa tillställningar i skolorna, till olika laglighetsövervakare och att klagomålen gäller skolor på olika håll i landet. Då är det risk att övervakarna fattar olika beslut utan varandras kännedom.

På det hela taget kan laglighetskontrollen av bildningsväsendet reduceras till tre stora problem. För det första är laglighetsövervakningens resurser små. De högsta laglighetsövervakarnas och regionförvaltningsverkens laglighetsövervakning har sammanlagt endast ungefär tio årsverken till sitt förfogande. För det andra sker laglighetsövervakningen av bildningsväsendet vid många små enheter. Ingen får en helhetsbild av fältet ens i

den mån som ett knappt klagomåls- och granskningsmaterial skulle möjliggöra om klagomåls-materialet skulle granskas som helhet. Vad gäller laglighetsövervakarnas enhetliga verksamhetspraxis kan det också vara riskfyllt att olika övervakare tar ställning till samma substansfrågor även om de gäller olika läroanstalter.

Effektivisering av behandlingen av klagomål

I dagsläget har klagomålen hopat sig vid i synnerhet regionförvaltningsverken. Det senaste året tog regionförvaltningsverken emot drygt 2 500 klagomål och avgjorde 2 200. Situationen är värst vid regionförvaltningsverket i Södra Finland, som tagit emot nästan 1 000 klagomål men avgjort färre än 800. Man har också försökt avhjälpa verkets svåra situation genom att anvisa fler resurser.

Däremot är situationen vid de högsta laglighetsövervakarna bättre. En anledning är lagändringarna som trädde i kraft 2011 som ökade prövningsrätten i behandlingen av klagomål. De nya bestämmelserna gör det till exempel möjligt för de högsta laglighetsövervakarna att inte behandla ett ärende som är äldre än två år, om inte sådan särskild grund föreligger som avses i lag.

Riksdagen godkände 1.4.2014 en ändring av förvaltningslagen som på motsvarande sätt ökade prövningsrätten för myndigheter som behandlar förvaltningsklagan. Reformen avlägsnar också missförhållandena som förekommit under de senaste åren när de högsta laglighetsövervakarna har haft en bredare prövningsrätt än de myndigheter som behandlar förvaltningsklagomål. Om till exempel ett ärende som är äldre än två år sänds till regionförvaltningsverket har man behandlat det, medan de högsta laglighetsövervakarna i allmänhet genast har kunnat sälla bort dessa klagomål.

Tack vare de nya bestämmelserna väntas anhopningen av ärenden hos regionförvaltningsverken och andra myndigheter som behandlar förvaltningsklagomål lätta.

Långsiktiga utmaningar

Ett av särdragen i det finländska klagomålssystemet är att vi har två högsta laglighetsövervakare. Systemet saknar motstycke internationellt sett. Från början tog man modell av Sverige, men där har justitiekanslern i praktiken inte längre någon betydelse som behandlare av klagomål.

Redan på högsta nivå är därför den överlappande kontrollen ett problem i det finländska systemet. Detta problem blir tydligare när granskningen utvidgas till behandlingen av alla förvaltningsklagomål. Samma ärendehelheter kan behandlas samtidigt vid olika myndigheter, i värsta fall utan varandras kännedom. När behandlingen blir spridd kan man inte heller nödvändigtvis skapa sig en helhetsbild av situationen beträffande lagligheten inom förvaltningen.

Vad gäller resurser är det en risk att överlappande klagoprocesser stjälar krafter från andra viktiga funktioner. Till exempel är justitiekanslerns andra kärnuppgift att övervaka statsrådet. Man kan fråga sig om det är möjligt att effektivisera övervakningen av statsrådet om lagstiftningen som styr arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern ändras. Nu för tiden omfattar justitieombudsmannens specialuppgifter närmast försvarsmakten och slutna anstalter. Arbetsfördelningen kunde eventuellt ändras så att justitieombudsmannens specialuppgifter utökades med en mer omfattande övervakning av social- och hälsotjänsterna än tidigare.

Regionförvaltningsverken och Valviras laglighetsövervakning kommer att påverkas av den pågående social- och hälsovårdsreformen. Reformens fem specialupptagningsområden avviker från de nuvarande regionförvaltningsverkens verksamhetsområden. Eftersom social- och hälsovårdstjänsterna är regionförvaltningsverkens viktigaste övervakningsobjekt kan övervakningsorganisationen knappast vara geografiskt annorlunda än ansvarsområdet för den organisation som ordnar tjänsterna.

Däremot har regionförvaltningsverken och Valvira mycket effektiva metoder till sitt förfogande för att verkställa sina bestämmelser. De kan ålägga skyldighet att åtlyda sina bestämmelser med äventyr om vite eller att verksamheten avbryts eller förbjuds. Varken justitieombudsmannen eller justitiekanslern har motsvarande metoder för ingripande. Därför borde man vara särskilt uppmärksamma på en optimal användning av dessa övervakningsmetoder vid regionförvaltningsverken och Valvira.

Maija Sakslin

Att förverkliga rättigheter med anslutning till boende



Rätt till bostad

Övervakningen av tillgodoseendet av rättigheter med anknytning till boende försvåras av två centrala faktorer. För det första tryggas inte rätten till boende som en mänsklig eller grundläggande rättighet, även om flera grundläggande och mänskliga rättigheter skyddar många dimensioner som härrör till boende. För det andra övervakar justitieombudsmannen privata instansers verksamhet endast när de sköter offentliga uppdrag. Justitieombudsmannen har emellertid på ett betydande sätt kunnat främja tillgodoseendet av rättigheter med anknytning till boende.

Enligt grundlagen skall det allmänna främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Denna grundläggande rättighet tryggar inte rätten till boende som en individuell rättighet, utan utgår från att man har möjlighet att själv ordna sitt boende. Beaktande av helheten av de grundläggande rättigheterna innebär att endast en sådan bostad som möjliggör ett privatliv och hemfrid fullständigt uppfyller kra-

vet på en grundläggande rättighet. Enligt motive-ringarna till bestämmelserna om grundläggande rättigheter måste man även fästa särskild uppmärksamhet vid boendets hälsosamhet.

Enligt grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Den här bestämmelsen om grundläggande rättigheter förpliktar den offentliga makten att sörja för att ordna boende i de fall där en person själv inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv.

Enligt grundlagen skall det allmänna också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Bestämmelsen förpliktar den offentliga makten att ordna boende för barn och deras föräldrar.

Karaktären hos de rättigheter till boende som grundlagen tryggar avviker från andra sociala grundläggande rättigheter i och med att de inte ställer några direkta förpliktelser på lagstiftaren. Den offentliga maktens förpliktelser att främja

och stödja förutsätter dock precisering av lagstiftningen för att kunna uppfyllas och att man skapar mångahanda samhälleliga strukturer och arrangemang. Det är fråga om sådana förmåner, rättigheter eller tjänster vars garantier framför allt är myndigheternas skyldigheter att genomföra, följa upp och kontrollera att rättigheterna tillgodoses.

I annan lagstiftning tryggas rätten till boende på grundval av handikapp eller barnskydd som en individuell rättighet som stärks med besvär rätt. Dessutom finns det i vår lagstiftning bland annat regleringar som jämkar eller ersätter boendekostnaderna. Kommunen har förpliktats att hjälpa till med att ordna boende. Boendeservice måste erbjuda en person som av särskilt skäl behöver hjälp eller stöd för att ordna sin bostad eller sitt boende.

Rättigheter med anknytning till boende är fundamentala grundläggande och mänskliga rättigheter, och det förutsätts att laglighetskontrollen kontinuerligt utvecklas för att man ska kunna kontrollera att de tillgodoses. Karakteristiskt för de sociala rättigheterna är att individen inte alltid har till sitt förfogande effektiva rättsliga medel för att tillgodose sina rättigheter. Det här innebär emellertid inte att de skyldigheter som grundlagen ställer på den offentliga makten inte skulle vara rättsligt förpliktande. Problemet är dock inte de grundläggande rättigheterna skulle vara svaga, utan att de rättsliga mekanismer som säkrar tillgodoseendet av rättigheten är svaga. Avsaknaden av effektiva rättsskyddsmedel eller funktionalitet hos dessa pekar endast på att rättsskyddet inte har utvecklats, inte på att de sociala rättigheterna inte skulle utgöra grundläggande rättigheter som skapar rättigheter för individen och förpliktar den offentliga makten. Det här framhäver även betydelsen av laglighetskontroll.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna

Tillgodoseende av de sociala grundläggande rättigheterna är en förutsättning för att många andra grundläggande rättigheter ska tillgodoses. Besluten av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna visar att de medborgerliga och politiska rättigheterna kan effektivt skyddas endast om de sociala dimensionerna av dessa rättigheter beaktas. Det moderna tanke sättet i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter betonar snarare helheten av grundläggande rättigheter och deras enhetlighet än framhävande av olika grundläggande rättigheters särskilda karaktär.

Precis som vår grundlag tryggar inte heller Europakonventionen rätten till boende som en mänsklig rättighet. Europadomstolen har dock tryggt rättsliga intressen i anslutning till boende bland annat vid bedömningen av begränsningar av äganderätten för att trygga bostadsrätten.

Enligt Europadomstolen är det den demokratiska lagstiftarens uppgift att avlägsna sociala orättvisor. I moderna samhällen är invånarnas boende ett grundläggande behov vars reglering inte helt kan lämnas till marknadskrafter. Således har domstolen ansett det vara möjligt att under en rimlig tid frysa eller sänka hyrorna. Europadomstolen har också yttrat att ett på lagstiftningen baserat förbud mot att avsluta ett långvarigt hyresavtal inte skadar ägarens rättigheter eftersom målet med lagstiftningen var att skydda en grupp som behöver särskilt skydd i samhället. Å andra sidan ansåg Europadomstolen att de begränsningar som satts upp för hyresvärden gick för långt när de i praktiken gjorde äganderätten betydelselös. Om medlemsstatens rättssystem inte kan garantera en balans mellan olika intressen är det fråga om en överträdelse av Europakonventionen.

Europakonventionen tryggar privatlivet och familjelivet. Den skyddar hemmet även om den inte föreskriver rätten till ett hem. Staten kan dock i exceptionella förhållanden vara skyldig

att skaffa skydd eller nödinkvartering för personer som är i en sårbar situation. Enligt Europadomstolen bryter det mot denna rättighet att omhänderta barnen endast på basis av familjens dåliga boendeförhållanden eftersom myndigheterna skulle ha kunnat rätta till bristerna med andra medel än genom att splittra familjen. Splittrande av en familj är enligt domstolen en så radikal åtgärd att den endast får vidtas i de allra allvarligaste situationerna.

I fråga om ett ärende som gällde vräkning av en person ur en bostad som den lokala myndigheten ägde konstaterade Europadomstolen att det faktum att någon förlorar sitt hem är den mest extrema formen av ingrepp i hemfriden. Därför kan förfarandet tillåtas av Europakonventionen endast om dess proportionalitet effektivt kan befordras att avgöras av domstolen.

Även förbudet mot omänsklig och förnedrande behandling i Europakonventionen kan komma att tillämpas för att rätta till brister med anknytning till boende. Europadomstolen tillämpade förbudet mot omänsklig och förnedrande behandling i ett fall där en person i flera månader bott på gatan utan mat och möjlighet att tillfredsställa de direkta grundläggande behoven. Den rädsla, ångest och hopplöshet som personen upplevde ansågs enligt Europadomstolen vara allvarligt. Bedömningen påverkades även av att personen saknade språkkunskaper.

Övervakning av förverkligandet av rättigheterna

Vid val av hyresgäster till hyresbostäder som stöds med offentlig finansiering ska de grunder som föreskrivs i lagen iakttas. Såväl de kommunala myndigheterna som de bolag som kommunen äger kan välja hyresgäster till aravahyresbostäder. Eftersom förfarandena vid val av hyresgäster inte kan vara olika beroende på vilken instans som sköter ärendet har man i laglighetsövervakningen ansett det vara motiverat att förutsätta att man då man behandlar ansökningar om bostad, ger råd och svarar på frågor. Därutöver bör man iakta principerna för god förvaltning. Laglighets-

övervakaren har betonat skyldigheten att handlägga ärendena behörigt och utan ogrundat dröjsmål. Justitieombudsmannen har bl.a. konstaterat att den uppmaning enligt vilken sökanden skulle inleda sitt ärende på nytt med en månads mellanrum inte grundade sig på lag. Eftersom ansökan hade en så kort giltighetstid hann man inte behandla den på ett behörigt sätt och grunderna för prioritetsordningen bland sökandena kunde inte heller bedömas vederbörligt.

I laglighetsövervakningen har man upprepat gånger fäst uppmärksamhet vid att man inte kan avvika från den prioritetsordning som fastställts utgående från bostadssökandenas behov av bostad, förmögenhet och inkomster på basis av en anteckning om betalningsstörning i sökandens kredituppgifter. I enskilda valsituationer är det möjligt att det för någon sökandes del föreligger en sådan grund med stöd av vilken man kan avvika från grunderna för val av hyresgäster eller från prioritetsordningen. Om detta inte är fallet ska bostaden ges till den sökande som är följande i prioritetsordningen även om denna har en anteckning om betalningsstörning. Sökanden an dock förvägras en bostad om det finns en reell och välgrundad risk för försummelse av hyresbetalningen trots beaktande av åtgärderna för tryggnad av hyresfordran.

Det har vid justitieombudsmannens inspektioner speciellt övervakats att personer inte logeras i utrymmen som inte möjliggör en sådan nivå av människovärdigt liv, som kan förväntas av ett samhälle som Finland. Därutöver har det fästs uppmärksamhet på tillräcklig service och den praxis som åtlöds i stödboende, såsom portförbud eller lagligheten gällande drogtester.

Rätten till oundgänglig omsorg, som garanteras i grundlagen som villkor för ett människovärdigt liv, innebär att kommuner åtminstone i vissa fall är skyldiga att vidta åtgärder för att trygga att en person har någonstans att bo. JO har betonat att när en person är utan permanent bostad och befinner sig i omständigheter som gör det brådskande att ordna boende eller inkvartering kan det uppstå en skyldighet för kommunen att ordna en boendelösning med de medel som står till buds. I

laglighetskontrollen har man påpekat att beslutet om boendeservice ska vara skriftligt och åtföljas av en besväransvisning. Klienten har rätt att överklaga ett beslut enligt vilket han eller hon inte får en plats med stödboende, utan tvingas köa upp till över ett år. Det är inte heller acceptabelt att bostadssökande, som har sociala problem bemöts sämre än övriga bostadssökande.

I laglighetsövervakningen har man instruerat kommuner att om behovet av barnskydd till väsentliga delar beror på bristfälliga boendeförhållanden eller avsaknad av bostad måste kommunen utan dröjsmål rätta till bristerna i boendeförhållandena eller ordna en bostad enligt behoven. Avsaknaden av bostad eller bristfälliga boendeförhållanden får inte innebära att barnet och hans eller hennes föräldrar som ansvarar för vården och uppföstran skulle vara tvungna att bo på skilda platser eller att barnet av den här orsaken omhändertas.

I justitieombudsmannens beslutspraxis on har man också framhåvt att om föräldrarnas hemlöshet eller bristfälliga boendeförhållanden försvårar tillgodoseendet av den rätt som ett barn som placerats utom hemmet har att hålla kontakt med föräldern eller om de utgör ett hinder för att avsluta omhändertagandet måste kommunen sträva efter att med alla medel ordna en bostad enligt behovet eller rätta till bristerna i boendeförhållandena. Inom det sociala arbetet och barnskyddet måste man bedöma hur boendelösningarna möjliggör kontakten mellan barnen och föräldrarna. Bedömningen ska göras både i barnets klientplan och i klientplanen som stödjer föräldraskapet.

I laglighetskontrollen har man också påmint kommunerna om att sörjandet för till en ung persons boende utgör en betydande del av det efterarbete som avses i barnskyddslagen.

Man har i övervakningen av boenderelaterade rättigheter för personer med funktionsnedsättning stött sig på de principer som nämns i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning Servicestiftelsen hade handlat fel när sambon till en person som hyrde bostad av servicestiftelsen skulle enligt villkoren uppfylla samma kriterier som hyresgästen. Justi-

tieombudsmannen betonade självbestämmanderätten, valfriheten och delaktigheten för personer med funktionsnedsättning. Detta tryggar man genom att se till att personer med funktionsnedsättning har rätt att välja var de bor och vem de bor med. I konventionen erkänns rätt att på samma villkor som för andra få ingå äktenskap och bilda familj.

Vid justitieombudsmannens inspektioner har man fäst uppmärksamhet vid att en anstalt eller ett servicehem är åldringens hem, där han bör få leva sina sista levnadsår i en hemlik miljö och där hans integritet respekteras.

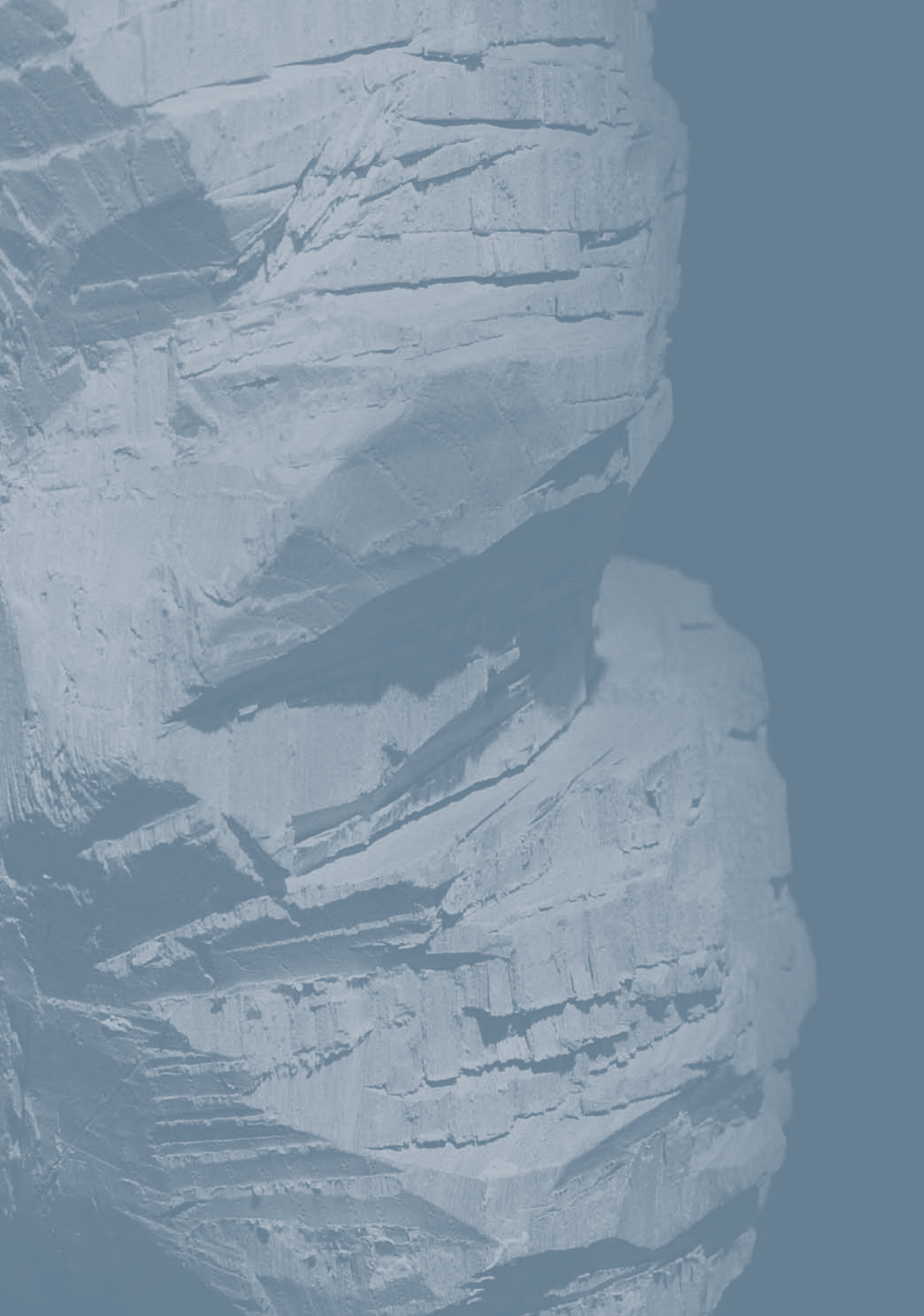
Vid laglighetsövervakningen har det betonats, att ifall en åldring bor i sitt eget hem, skall den vård som ges trygga ett människovärdigt liv, vilket innebär utöver grundvården även ett tryggt boendeförhållande. Tjänster får inte ordnas mot åldringens egen vilja eller intresse. Vid bedömningen av mängden och kvaliteten på tjänsterna skall man beakta åldringens egen erfarenhet av den trygghet han känner i sitt boendeförhållande.

Boendekostnaderna inverkar på utkomststödets belopp. Eftersom kommunerna har olika kostnadsnivåer kan de överväga hur stora boendeutgifter som kan anses vara rimliga. I laglighetskontrollen har man betonat att man vid övervägandet av detta ska beakta de lokala bostadsförhållandena och kostnadsnivån. Däremot är det inte acceptabelt att bedömningen av boendeutgifternas rimlighet binds till summor som föreskrivs i annan lagstiftning, till exempel i lagstiftningen om bostadsbidrag. I de fall där t.ex. en studerande inte har några boendekostnader alls tack vare avgiftsfri inkvartering för studerande, behöver man inte beakta boendekostnaderna i beräkningen av utkomststödet.

Justitieombudsmannen har instruerat kommunerna att boendeutgifternas verkliga belopp ska beaktas i beslutet om utkomststöd i de fall där det på orten inte finns någon verklig möjlighet att få en bostad som motsvarar klientens behov och en rimlig boendenivå och som kommunen definierat att har ett rimligt pris eller är förmånligare än så. Utkomststödklienten kan vara skyldig att söka en billigare bostad.



2 JO-institutionen år 2013



2.1

Översikt av institutionen

År 2013 var den finländska JO-institutionens nitiofjärde verksamhetsår. JO inledde sin verksamhet vid Finlands riksdag år 1920. Institutionen är den nästäldsta i sitt slag i hela världen. JO-institutionen härstammar från Sverige, där tjänsten som riksdagens justitieombudsman inrättades år 1809. Efter Finland spred JO-institutionen sig till de övriga nordiska länderna i mitten av 1900-talet. Danmark fick en JO år 1955 och Norge år 1962.

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.

JO är landets högsta laglighetsövervakare och 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 övriga 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 behörighet. 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 frihetsberövande enligt tvångsmedelslagen. JO behandlar också ärenden som gäller försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal och Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar.

JO har en oberoende ställning och står utanför den traditionella tredelningen av statsmakten – dvs. den lagstiftande makten, den verkställande makten och den dömande makten. 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.



Ledningen för justitieombusmannens kansli våren 2013. På bilden (från vänster) justitieombudsman Petri Jääskeläinen, biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, ställföreträdaren för biträdande justitieombudsmannen Pasi Pölönen, kanslichef Päivi Romanov och biträdande justitieombudsman Jussi Pajuoja.

Under verksamhetsåret behandlade JO Jääskeläinen ärenden av principiell betydelse samt ärenden som gällde statsrådet och de övriga högsta statsorganen. Därutöver behandlade han bl.a. ärenden som gällde domstolarna och justitieförvaltningen, fängvården, 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, utsökning samt utlänningars ställning. En redogörelse för den detaljerade arbetsfördelningen finns i bilaga 2.

Då en biträdande justitieombudsman är förhindrad att sköta sina uppgifter kan justitieombudsmannen utse en ställföreträdare att sköta uppgifterna. Som ställföreträdare verkade år 2013 referendarierådet Pasi Pölönen i sammanlagt 50 arbetsdagar.

2.2

Värderingar och målsättningar för verksamheten vid JO:s kansli

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 ställer krav på gott förvaltningsförfarande och ger myndigheterna handledning inom detta område.

Numera har JO också i uppgift att övervaka och aktivt främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Detta har förändrat perspektivet från myndigheternas skyldigheter till tillgodoseende av individens rättigheter. De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tas upp i nästan alla ärenden som JO behandlar. 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. I den här berättelsen ingår ett särskilt avsnitt 3 om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Vid kansliet grundades 2012 ett Människorättscenter, vilket också stöder JO:s uppgift och mål i fråga om övervakning och främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation bildar Finlands nationella människorättsinstitution. Människorättscentrets verksamhet beskrivs separat i avsnitt 3.2.

De uppgifter som föreskrivs för JO skapar grunden för de värderingar och målsättningar som gäller såväl laglighetskontrollen som det övriga arbetet vid kansliet. JO:s kanslis centrala värderingar har formulerats ur kundernas, myndigheternas, riksdagens, personalens och ledningens perspektiv.

Nedan följer en kortfattad redogörelse för värderingarna och målsättningarna för verksamheten vid JO:s kansli.

Värderingar och målsättningarna för JO:s laglighetskontroll

Värderingar

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

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 beväringar 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 informationsanskaffning 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 justitieombudsmannens och de biträddande justitieombudsmännens visioner. Detsamma gäller 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 på 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 förordnas emellertid brådsakande behandling och dessa behandlas inom en kortare tid som fastställs särskilt för varje klagomål.

Betydelsen av att målen nås

Förtroendes 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-institutionens existens och genomslagskraft.

2.3

Verksamhetsformer och tyngdpunktsområden

Bland JO:s uppgifter och verksamhetsformer står undersökningen av klagomål i centrum. JO undersöker 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 tillgodo-seendet av de grundläggande fri- och rättigheter-na 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 bemö-tandet av beväringar vid garnisonerna. JO inspek-terar också andra inrättningar, i synnerhet verk-samhetsenheter som hör till social- och hälso-vårdssektorn. Övervakningen av att barnets rät-tigheter tillgodoses hör till tyngdpunktsområde-na inom JO:s verksamhet.

JO har också till uppgift att övervaka bruket av teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning dvs. s.k. teletvångsmedel. Det krävs i allmänhet ett domstolsbeslut för att teletvångs-medel ska få användas. Teletvångsmedlen används i första hand i samband med förundersökningen av allvarliga brott. Dessa teletvångsmedel medför ingrepp i flera av de grundläggande fri- och rättig-heter som tryggats i grundlagen, såsom skyddet för privatlivet, förtroliga meddelanden och hem-friden. Enligt lagen ska inrikesministeriet, Tullen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsministe-riet årligen överlämna en berättelse om använd-ningen av teletvångsmedel till JO.

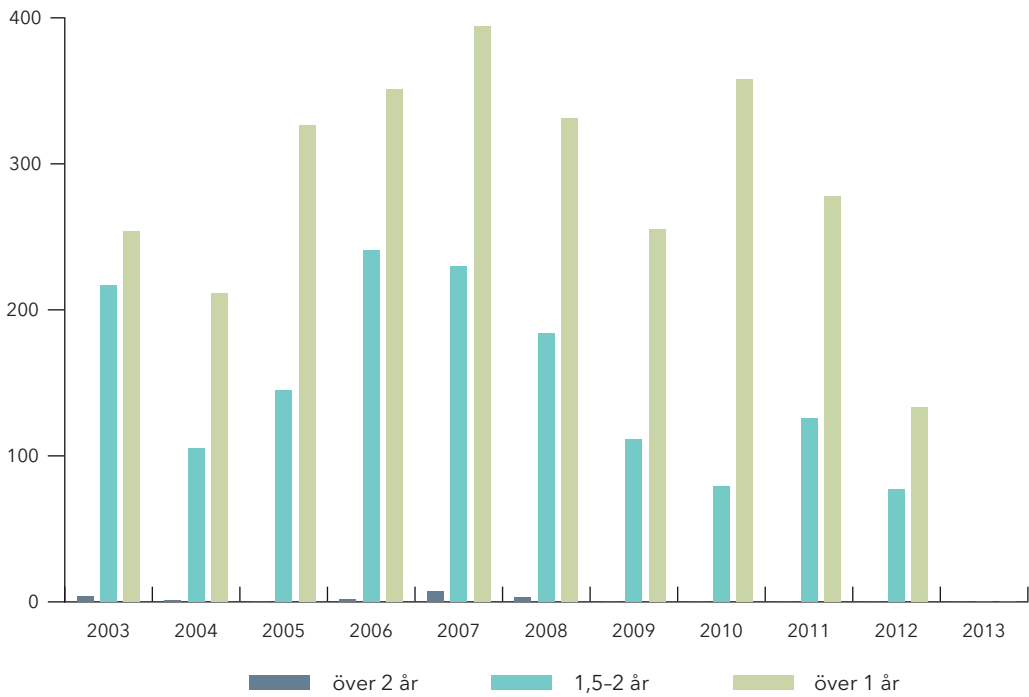
Enligt lagen har polisen dessutom under vissa förutsättningar rätt att utföra täckoperationer för att bekämpa allvarlig och organiserad krimi-nalitet. Med hjälp av täckoperationer skaffar poli-sen information om kriminell verksamhet t.ex. genom att infiltrera sig i kriminella grupper. Inri-kesministeriet ska årligen överlämna en berättel-se angående täckoperationerna till JO. Övervak-ningen av teletvångsmedel och täckoperationer behandlas i avsnitt 4.6.

I laglighetsövervakningen aktualiseras de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förutom vid avgöran-den av enskilda klagomål också vid inriktningen av inspektioner och egna initiativ. Betoningen och främjandet av de grundläggande fri- och rät-tigheterna är framträdande också i JO:s arbete i övrigt. I detta syfte för JO bl.a. diskussioner med centrala medborgarorganisationer. JO tar också i samband med inspektionerna på eget initiativ upp frågor som tangerar de grundläggande fri- och rättigheterna och som har en betydelse ut-över de enskilda fallen. År 2013 var specialtemat för övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna precis som föregående år likabehandling och jäm-likhet. En redogörelse för temat presenteras i av-snitt 3.4 om de grundläggande fri- och rättighe-terna och de mänskliga rättigheterna.

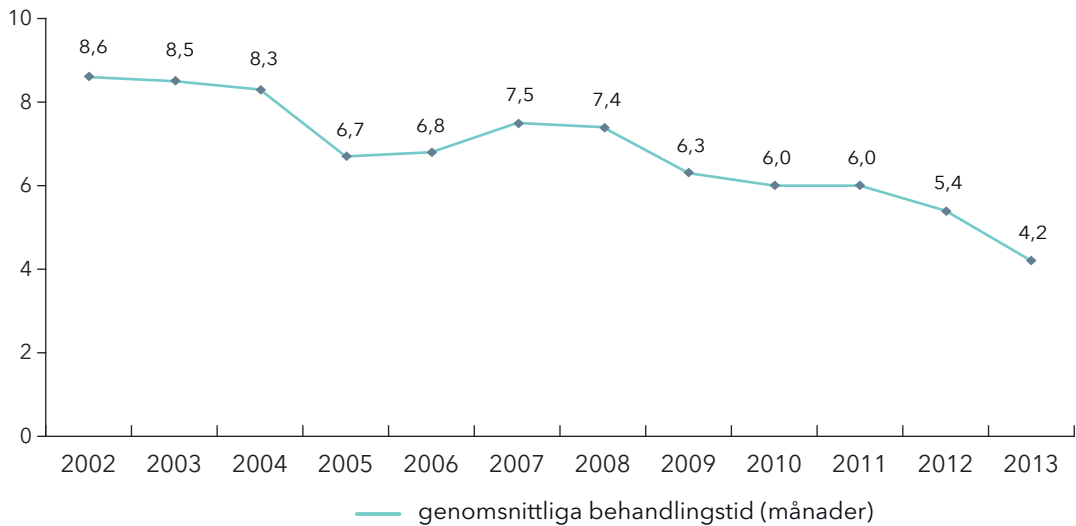
2.3.1

HÖGST ETT ÅRS BEHANDLINGSTID FÖR KLAGOMÅL

Den reform av lagen om riksdagens justitieom-budsman som trädde i kraft 2011 effektiviserade laglighetskontrollen. Genom reformen fick JO större prövningsrätt och fler handlingsalternativ. Dessutom betonades medborgarperspektivet.



Över ett år anhängiga klagomål under åren 2003–2013



Klagomålens genomsnittliga behandlingstid under åren 2002–2013

Klagomålen preskriptionstid förkortades från fem år till två år. JO fick möjlighet att överföra behandlingen av ett klagomål till en annan behörig myndighet. Dessutom fick JO rätt att inkalla en ställföreträdare för BJO för att sköta BJO:s uppgifter när ett verkligt behov uppstår.

Lagreformen gjorde det möjligt att mer ändamålsenligt styra resurserna till ärenden där JO kan hjälpa den klagande eller annars vidta åtgärder. JO strävar även efter att i mån av möjlighet hjälpa klagandena, t.ex. genom att göra framställningar om korrigerande av fel eller om gottgörande av klagandena när deras rättigheter har kränkts.

Att förkorta den maximala behandlingstiden för klagomål till ett år har varit ett långsiktigt mål för JO. Tack vare effektivare verksamhet nåddes det här målet under det gångna året trots att antalet klagomål ökade kraftigt. Vid årsskiftet hade JO inte ett enda anhängigt klagomål som var över ett år gammalt. Senast nåddes detta mål för tjugo år sedan.

Vid utgången av året var den genomsnittliga behandlingstiden för klagomål 4,2 månader, när den vid utgången av 2012 var 5,4 månader.

2.3.2

KLAGOMÅL OCH ÖVRIGA LAGLIGHETSÖVERVAKNINGSÄRENDEN

Under år 2013 inkom 5 043 klagomål till JO:s kansli, dvs. ca 700 (16 %) fler än året innan. Under året avgjordes 5 281 klagomål, vilket är ca 650 fler än året innan och ca 250 mer än antalet anhängiggjorda klagomål.

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 2013 inkom merparten, 62 % av klagomålen i elektronisk form.

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 kla-

■ inkomna ■ avgjorda	2012	2013
Klagomål	4 302 4 634	4 975 5 281
Ärenden som överförts från justitiekanslern	33	68
Egna initiativ	74 61	67 74
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	51 52	80 71
Övriga skrivelser	263 255	316 336
Sammanlagt	4 723 5 002	5 506 5 762

Inkomna och avgjorda laglighetsövervakningsärenden under åren 2012–2013

gomålet 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 2013 behandlades 854 klagomål på detta sätt, vilket motsvarar 16 % 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 hos någon annan myndighet eller där klaganden upprepar sig och det inte finns någon anledning att ompröva det tidigare avgörandet.

Ifall klagomålet behandlas i det påskyndade förfarandet skickas inte något meddelande till klaganden om att klagomålet mottagits. Om det



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2002–2013

dock visar sig att klagomålet inte lämpar sig för det påskyndade förfarandet, återbördas ärendet till de vanliga klagomålen. 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 och skrivelser med oklart innehåll 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 hänförs till laglighetskontrollen. Skrivelserna sänds från registratorskontoret till ställföreträdaren för BJO eller till kanslichefen, som distribuerar dem vidare till notarierna och inspektörerna för beredning. Skrivelserna besvaras och svarskoncepten granskas av ställföreträ-

daren för BJO eller av kanslichefen. År 2013 inkom 316 skrivelser som hänförde sig till denna kategori av ärenden.

Anonyma skrivelser behandlas inte som klagomål, men också då bedöms behovet av att ta ärendet upp till prövning på eget initiativ.

Skrivelser som endast sänts *för kännedom* diariieförs också, men besvaras inte. Ställföreträdaren för BJO eller kanslichefen granskar dock även dessa skrivelser. Meddelanden som inkommer via den responsblankett som finns på kansliets webbplats behandlas också på detta sätt. År 2013 inkom 1 091 skrivelser för kännedom.

År 2013 hänförde sig av 80 % alla inkomna klagomål till de tio största ärendekategorierna. I bilaga 4 finns uppgifter om antalet klagomål inom de tio största ärendekategorierna.

År 2013 avgjordes sammanlagt 74 ärenden som tagits till prövning på eget initiativ. Av dessa föranledde 53 (72 %) åtgärder från JO:s sida.

2.3.3 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 ställnings-taganden. 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 övervakade 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 2013 var 840, dvs. nästan 16 %, sådana som föranledde åtgärder från JO:s sida. Av klagomålen och de ärenden som tagits till prövning på eget initiativ blev 1 486, dvs. 28 %, 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 ca 49 % av dessa ärenden.

I ca 45 % av ärendena, dvs. i 2 371 ärenden, fanns det inte skäl att misstänka något fel eller lagstridigt förfarande eller någon anledning för JO att vidta åtgärder. I 443 ärenden, vilket motsvarar nästan 8 % av ärendena, konstaterades inget felaktigt förfarande. I 32 % av fallen (1 680) togs klagomålet inte till prövning.

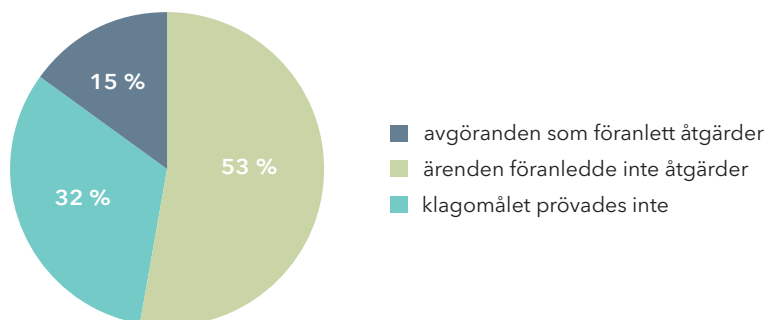
Den vanligaste orsaken till att ett klagomål inte tas till prövning är att ärendet redan behandlas av en behörig myndighet. Laglighetsövervakaren befattar sig nämligen vanligtvis inte med ärenden som är under behandling hos en besvärssinstans eller hos någon annan myndighet. Av alla inkomna klagomål var 14 % (736) sådana hos andra myndigheter anhängiga ärenden som inte togs upp till prövning. Till de ärenden som inte tas upp 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.

Då de klagomål som inte tagits upp till prövning utelämnas ur granskningen, motsvarar åtgärdsavgörandena knappt 22 % av de klagomål som togs upp till prövning.

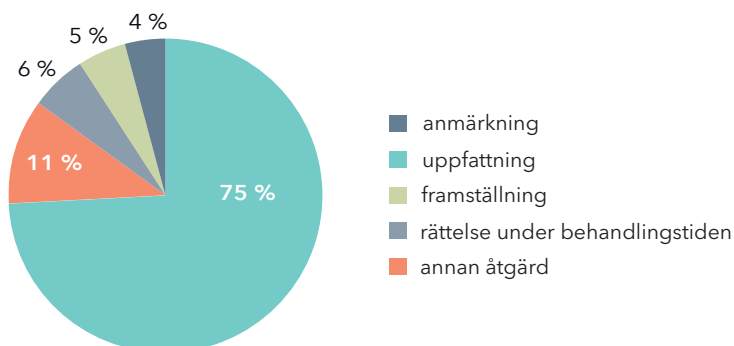
Under verksamhetsåret utfärdades inga förordnanden om att tjänsteåtal skulle väckas. JO gav 33 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 621 fall. I 51 fall gjordes en rättelse i ärendet medan behandlingen pågick. I 47 fall klassificerades avgörandena som framställningar, även om också andra avgöranden innefattade sådana ställningstaganden angående utveckling av förvaltningen som till sin karaktär påminde om framställningar. Övriga åtgärder statistikfördes i fråga om 88 ärenden. I själva verket vidtogs en aning fler åtgärder än vad som framgår av statistiken, eftersom endast en åtgärd statistikfördes i fråga om ett och samma ärende, trots att flera åtgärder har vidtagits i ärendet.

ÅTGÄRDER FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER		Åtgärd							Det totala antalet avgjorda ärenden	% -andel
		Åtal	Anmärkning	Meddelande	Framställning	Rättelse	Annan åtgärd	Sammanlagt		
Myndighet	Socialtrygg		6	193	4	16	6	225	1 240	18,1
	- socialvård		4	155	2	10	5	176	892	
	- socialförsäkring		2	38	2	6	1	49	348	
	Polismyndigheter		1	110	5	8	7	131	895	14,6
	Fängvårdsmyndigheter		4	71	8		33	116	434	26,7
	Hälsovårdsmyndigheter		9	70	15	4	17	115	598	19,2
	Arbetsförvaltningsmyndigheter		1	39		4	1	45	194	23,2
	Miljömyndigheter		2	30	2		4	38	211	18,0
	Kommunala myndigheter		4	20			4	28	174	16,1
	Utbildningsmyndigheter		1	10	4	8	1	24	192	12,5
	Kommunikationsmyndigheter			6	4	5	2	17	107	15,9
	Intressebevakningsmyndigheter		1	6	2		5	14	90	15,5
	Jord- och skogsbruksmyndigheter			11		1	2	14	101	13,9
	Militära myndigheter			8		3	1	12	55	21,9
	Utsökningsmyndigheter		1	9	1			11	134	8,2
	Utlänningsmyndigheter			10				10	78	12,8
	Domstolar			8			2	10	277	3,6
	- allmänna domstolar			7			2	9	234	
	- specialdomstolar								1	
	- förvaltningsdomstolar			1				1	42	
	Tullmyndigheter		1	6				7	35	20,0
	Skattemyndigheter			3	1		3	7	96	7,3
	Offentliga rättsbiträden		1	6				7	53	13,2
	Åklagarmyndigheter		1	3		2		6	93	6,4
	Övriga övervakade myndigheter			2				2	126	1,6
	De högsta statsorganen				1			1	136	0,7
	Kyrkliga myndigheter								17	
	Enskilda som inte övervakas								19	
	Sammanlagt		33	621	47	51	88	840	5 355	15,7

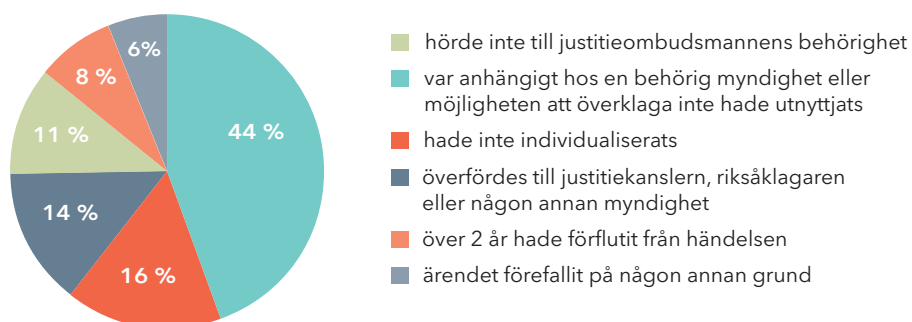
* Åtgärdsavgörandenas procentuella andel av avgörandena i respektive kategori av klagomål och egna initiativ



Alla avgjorda klagomål år 2013



Avgöranden som lett till åtgärd år 2013



Klagomål som inte prövats år 2013

2.3.4 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret inspekterade JO 89 inrättningar. Det är klart mindre än föregående år (147). Minskningen berodde på att klagomålen blev klart fler och på att maximitiden på ett år för behandlingen av klagomål prioriterades. 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. Av inspektionerna av slutna anstalter skedde 28 utan förhandsanmälan, det vill säga som så kallade överraskningsinspektioner.

Beväringar och personer som är intagna i slutna anstalter ges 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.

2.4

Nya övervakningsuppgifter

Övervakning av FN:s konvention mot tortyr

Riksdagen antog 5.4.2013 regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av protokollet. Propositionen har varit underberedning en längre tid. Samtidigt ändrades lagen om riksdagens justitieombudsman och justitieombudsmannen utsågs till den nationella förebyggande mekanism mot tortyr som avses i protokollet.

Genom protokollet skapas ett system inom ramen för vilket oberoende internationella och nationella övervakningsorgan regelbundet besöker platser där frihetsberövade personer hålls fängslade, såsom fängelser, polisfängelser, mentalsjukhus och enheter för barnskydd och äldreomsorg. Dessa enheter kan också vara privata. Uppgiften för med sig nya rapporteringsskyldigheter för justitieombudsmannen och det krävs att inspektionsverksamheten utvidgas, att innehållet i inspektionerna utvecklas och att kansliet anlitar externa sakkunniga. Dessutom medför det ett ökat internationellt samarbete. JO Jäaske-läinen behandlar den här uppgiften i sitt anförande i den här berättelsen.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Ett förslag till regeringens proposition om godkännande av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning från december 2006 och det fakultativa protokollet till konventionen färdigställdes i slutet av 2013 av den arbetsgrupp som tillsatts av utrikesministeriet. Konventionens syfte är att främja, skydda och garantera personer med funktionsnedsättning fullständiga och jämlika mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt att främja respekten för människovärdet.

Konventionsstaterna förutsätts upprätta en mekanism för att främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen. Arbetsgruppen föreslår att de uppgifter som ankommer på den mekanism som avses i artikel 33 punkt 2 anvisas den nationella människorättsinstitutionen. Institutionen består av riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation.

2.5

Nationellt och internationellt samarbete

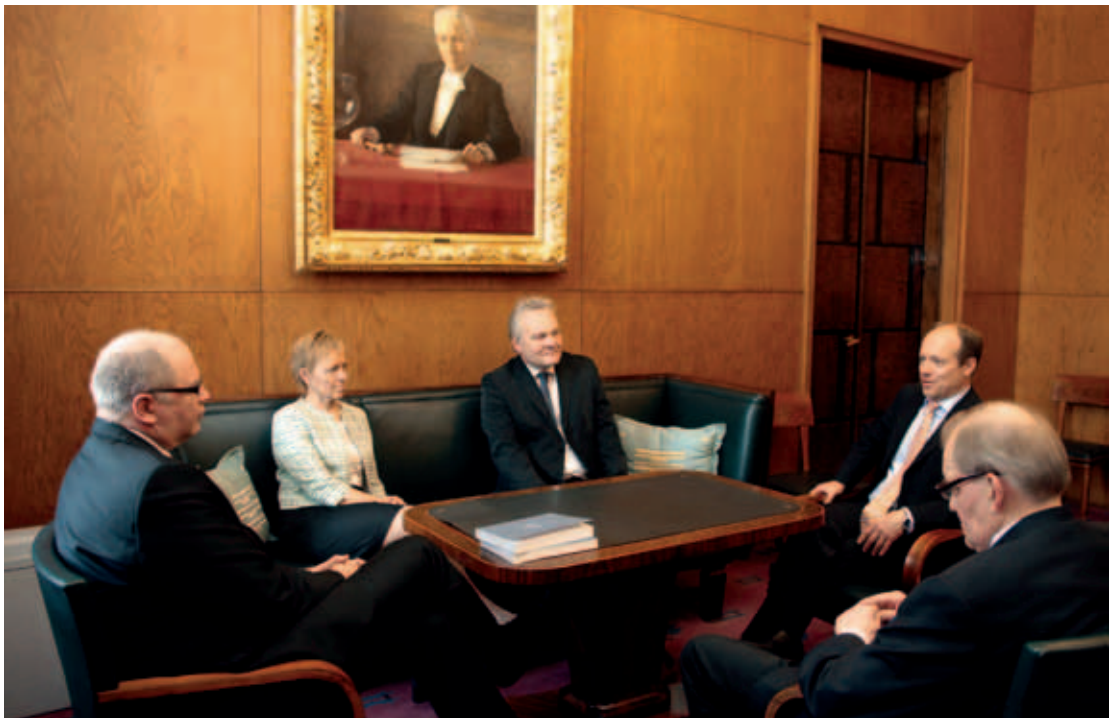
2.5.1

TILLDRAGELSER INOM LANDET

JO:s berättelse för år 2012 överlämnades till riksdagens talman 31.5.2013.

JO:s kansli besöktes av många finländska myndigheter och andra gäster och besökargrupper, med vilka JO diskuterade aktuella frågor och JO:s arbete. Under verksamhetsåret har justitie-

ombudsmannen, 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 deltog i en paneldebatt med temat "Laglighetskontrollen i dag" under en alumnkväll på Helsingfors universitet 23.5. I panelen satt



Justitieombudsmannens berättelse år 2012 överräcktes åt riksdagens talman Eero Heinäluoma (till vänster) 31.5. I diskussionen om synen å laglighetsövervakning deltog också biträdande justitieombudsmännen Maija Sakslin och Jussi Pajuoja, justitieombudsman Petri Jääskeläinen samt riksdagens generalsekreterare Seppo Tiitinen.

utöver Jääskeläinen också justitiekansler Jaakko Jonkka och professor Olli Mäenpää. Jääskeläinen deltog 6.5. i utrikesministeriets och Människorättscentrets seminarium ”International Symposium on Torture as a Global Challenge”, där JO Jääskeläinen höll ett inledande anförande på temat ”OPCAT in Finland”.

JO Jääskeläinen höll ett föredrag vid en tillställning inom riksdagens journalistprogram 15.10 och vid en tillställning för Juristförbundets seniorer 19.11. Han höll ett anförande på de nationella patientombudsmannadagarna 20.11 och presenterade aktuella frågor för JO på Helsingfors hovrätts rättsskipningsdagar 15.11. Vid ett utvärderingsseminarium för den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter på Tammerfors universitet 10.12 höll Jääskeläinen ett keynote-anförande under rubriken ”10 keskeistä perus- ja ihmisoikeusongelmaa Suomessa”.

BJO Sakslin höll flera föredrag och inledande anföranden under året. Hon höll 31.1 ett anförande om JO:s observationer vid Kyrkans människorättsforum, 15.3 om främjande av de grundläggande rättigheterna vid social- och hälsovårdsministeriets Hyvä Suomi 2020-evenemang, 29.4 om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i EU-rätten vid ”TSS-oikeuksista lainkäytössä”-utbildningsdagarna och 23.11 om framtida utmaningar i övervakningen av social- och hälsovården vid Valviras diskussionstillfälle. BJO Sakslin deltog 27.5 i en paneldebatt vid ett seminarium om våld mot kvinnor och familjevåld som en kränkning av de mänskliga rättigheterna arrangerat av bl.a. Människorättscentret. Sakslin talade om den service, koordinering och övervakning som Istanbulföredraget medför.

BJO Sakslin höll dessutom ett föredrag under rubriken ”Oikeusasiain sosaalisten oikeuksien valvojana” vid de 15:e nationella juridikdagarna vid Helsingfors universitet 27.8 och höll ett inledande anförande om juristens arbete inom laglighetskontroll vid Helsingfors universitet den 4.9. Hon deltog i en paneldebatt på temat ”Oikeudellisen asiantuntemuksen nykyhaasteet” vid Åbo universitet 2.10. Hon höll ett anförande om barnets rättigheter vid laglighetskontroll för barnombuds-

mannadelegationen 17.9 och om arbetet vid EU:s byrå för grundläggande rättigheter vid ett seminarium om grundläggande rättigheter i EU vid Helsingfors universitet 30.10.

Kansliets föredragande höll dessutom föreläsningar vid flera evenemang, seminarier och temadagar.

2.5.2 INTERNATIONELLA KONTAKTER

Den internationella verksamheten vid JO:s kansli har ökat under de senaste åren. Kansliet besöktes även detta år av flera utländska gäster och delegationer som ville bekanta sig med JO:s arbete. En del av besöken var arbetsbesök där gästerna tog del av kansliets arbete, arbetsmetoder och förvaltning och träffade tjänstemän. Finlands JO-institution och dess arbete väcker internationellt intresse bl.a. därför att den är den näst äldsta i världen.

På begäran av Europarådets huvudavdelning Human Rights and Rule of Law gav JO Jääskeläinen och referendarierådet Pasi Pölönen ett utlåtande om förslaget till reform av Montenegros lag om justitieombudsmannen i november 2013.

Internationella gäster

Nederländernas ambassadör Henk Swarttouw besökte JO Jääskeläinen 24.1. Presidenten för Europarådets parlamentariska generalförsamling Jean-Claude Mignon besökte kansliet 2.4 tillsammans med barnombudsman Maria Kaisa Aula och träffade då bl.a. BJO Pajujoja och Människorättscentrets direktör Sirpa Rautio samt föredragande på kansliet.

Europarådets generalförsamlings rapportör Olga Borzova besökte kansliet 14.6 och träffade BJO Sakslin och tjänstemän på kansliet. Mötet handlade särskilt om Europarådets medlemsländers lagstiftning och praxis i fråga om omhändertagande av barn. Borzova samlade material till rapporten ”Social services in Europe: legislation and practice of the removal of children from their fa-

milies in Council of Europe states” som ska överlämnas till generalförsamlingen.

EU:s särskilda representant för mänskliga rättigheter Stavros Lambrinidis träffade JO Jäskeläinen och direktör Rautio vid sitt besök på kansliet 24.4.

Justitieombudsmannen för delstaten Madhya Pradesh i Indien med följe besökte kansliet 3.10. Samma dag besöktes kansliet också av en delegation från lagutskottet i nationalförsamlingen i Socialistiska republiken Vietnam. En koreansk delegation under ledning av ordförande Ahn Byung-ook besökte kansliet 7.10 och en delegation från det tjeckiska parlamentet 11.12.

Estlands biträdande justiekansler Nele Parrest med följe besökte kansliet 29–31.10. Dessutom besöktes kansliet 26–28.3 av tjänstemannen doktor Martynas Vasiliasukas från justitiemanuens byrå i Lettland. Under sitt besök bekantade han sig med kansliets arbete och arbetsmetoder på bred front. Medlemmen i den underkommitté som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr Mari Amos från Estland gjorde ett arbetsbesök 23.9, där hon berättade om genomförandet och övervakningen av konventionen och om underkommitténs arbete.

Utländska tillställningar

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 arrangemangen svarar Europeiska ombudsmännen, i samarbete med en nationell eller regional kollega. Kontaktpersoner som fungerar som första kontaktpunkt på nationell nivå för nätverket träffas vartannat år i Strasbourg. JO Jäskeläinen och BJO Pajuojä deltog i nätverkets nionde nationella seminarium (9th National Seminar of the European Network of Ombudsmen) i Dublin 15–17.9.



Europeiska unionens särskilda representant för mänskliga rättigheter, Stavros Lambrinidis (till höger) besökte kansliet 24.4 och träffade där Sirpa Rautio, direktör för Människorättscentret och justitieombudsman Petri Jäskeläinen.

JO Jäskeläinen och Människorättscentrets tf. direktör Kristiina Kouros deltog i ICC:s, det vill säga de nationella människorättsinstitutionernas koordinationskommittés (the International Coordinating Committee of National Institutions for the promotion and protection of human rights), 26:e årliga möte i Geneve 6–8.5.

JO Jäskeläinen och tf. direktör Kouros deltog i de europeiska nationella människorättsorganisationernas (ENNHRI) strategimöte i Budapest 13.11. Dessutom deltog Jäskeläinen i ”European Year of Citizens”-avslutningskonferensen i Vilnius 12–13.12.

BJO Pajuojä deltog i den spanska JO-institutionens 30-årsseminarium i Madrid 26–29. Pajuojä och referendarierådet Raino Marttunen deltog i den femte internationella konferensen för för-

svarsombudsmän (The fifth International conference of Ombuds institutions for the Armed Forces) i Oslo 20–22.10.

BJO Sakslin har hört till styrelsen för EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) sedan 2010. År 2012 valdes hon till ordförande för styrelsen. Hon deltog i byråns möten 21–22.2, 22–24.5, 26–27.9 och 11–13.12. BJO Sakslin höll ett anförande vid ett möte mellan byrån för grundläggande rättigheter, Europarådet, jämställdhetsmyndigheter, nationella människorättsinstitutioner och JO-institutioner i Wien 7–8.10 och deltog i ett möte för de nationella kontaktpersonerna vid byrån för grundläggande rättigheter 10.10. Hon deltog också i Europeiska människorättsdomstolens seminarium om människorättskonventioner och ekonomiska besparingar i Strasbourg 25.1 och i EU:s Fundamental Rights Platform-konferens i Wien 25–26.4, där hon höll det inledande anförandet.

Utrikesministeriet ordnade en träff i samband med att FN:s generalsekreterares specialrepresentant (UN Secretary General Special Representative on Violence against Children) Marta Santos Pais besökte Finland 30.5. Från kansliet deltog BJO Sakslin.

Vid den polska justitieombudsmannens 20-årsjubileumsseminarium "The Citizen of the Council of Europe" i Warszawa 24–25.10 höll BJO Sakslin ett anförande om förhållandet mellan EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och den europeiska människorättskonventionen.

Direktör Sirpa Rautio och referendarierådet Riitta Länsisyrjä deltog i Raoul Wallenberg-institutets (The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law) seminarium "The Architecture of Human Rights Protection in the Nordic Countries" i Lund 29–30.4.

Äldre JO-sekreterare Jari Pirjola har varit Finlands representant i Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) sedan december 2011. Representanterna väljs för en mandattid på fyra år. Pirjola deltog i kommitténs möten och tillsynsbesök sju gånger under året.

JO-sekreterare Piatta Skottman-Kivelä deltog i Ryska federationens undervisnings- och vetenskapsministeriums seminarium om barnens rättigheter (Finnish-Russian Seminar on Current Issues on Child Welfare in Familial Conflict) i Moskva, där hon höll ett föredrag om barnskyddet i Finland under rubriken "Lastensuojelu Suomessa – eduskunnan oikeusasiamies lasten oikeuksien valvojana".

Referendarierådet Jorma Kuopus deltog i konferensen "Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten" i Berlin 18–20.9. JO-sekreteraren Minna Verronen deltog i Accessibility and Disability Rights-projektets konferens i Washington 24–29.9 och inspektören Peter Fagerholm i Fundamental Rights-konferensen i Vilnius 12–13.11.

Kansliets tjänstemän deltog också i andra seminarier och konferenser som ordnades utomlands.

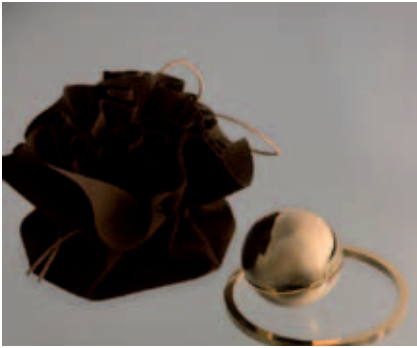
2.5.3 JO-SKULPTUREN

År 2009 hade det gått 90 år sedan riksdagens JO-institution grundades genom regeringsformen 1919. Jubileumsåret till ära beställdes en JO-skulptur av skulptören Hannu Sirén. Det är ett serieformat verk, som används som en medalj.

Skulpturen heter "Kaikki" ("Allt"). Dess formvärld kan uppfattas som ett uttryck för samspelet mellan individen och samfundet, för de grundläggande fri- och rättigheternas universalitet eller för individens människovärde som justitieombudsmannen ska värna om.

JO kan tilldela skulpturen till en finländsk eller utländsk person, en myndighet eller ett samfund som förtjänstfullt har främjat laglighet och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Skulpturen i silver är ett erkännande för särskilt värdefullt arbete.

JO Jääskeläinen tilldelade juris licentiat Jacob Söderman JO-skulpturen i silver 27.3. I sitt överlåtelsebrev sade Jääskeläinen att Södermans arbete har varit av särskilt stor betydelse för att skydda



JO-skulpturen "Allt" beställdes av skulpturen Hannu Siren år 2009, när riksdagens JO-institution fyllde 90 år. Skulpturen har tillverkats i silver och brons (på bilden).



Jur.lic. Jacob Söderman tilldelades JO-skulpturen i silver 27.3. Söderman har varit verksam som riksdagens JO, som den första Europeiska ombudsmannen och i ett stort antal andra förtroendeuppdrag under närmare ett halvt sekel.

Europeiska ombudsmannen P. Nikiforos Diamandouros tilldelades JO-skulpturen för att hedra hans gärning som Europeisk ombudsman under tio års tid. Skulpturen överräcktes i samband med det internationella Europeiska ombudsmannanätverkets nionde seminarium i Dublin 16.9.



personer i utsatt ställning, att främja god förvaltning och att utveckla strukturerna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Hans skickliga och modiga arbete har väckt erkänsla och uppskattning både i Finland och utomlands.

Söderman har arbetat som riksdagens justitieombudsman och som den första europeiska ombudsmannen och innehaft otaliga andra förtroendeuppdrag under nästan ett halvt sekel. Han har främjat respekten för laglighet och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

JO Jämskeläinen tilldelade europeiska ombudsmannen P. Nikiforos Diamandouros JO-skulpturen 16.9 som ett erkännande för hans särskilda förtjänster vid främjande av den europeiska förvaltningskulturen, transparensen och de etiska principerna och för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Jämskeläinen överlämnade skulpturen till Diamandouros vid det europeiska ombudsmannanätverkets seminarium i Dublin.

Juris licentiat, professor Matti Kuusimäki tilldelades JO-skulpturen 3.5. Kuusimäki har främjat laglighet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom olika utbildnings- och utvecklingsuppdrag, som domare vid hovrätten och som Finlands första riksåklagare i sammanlagt 40 år.

BJO Pajuoja överlämnade JO-skulpturen till Spaniens JO-institution (Defensor del Pueblo) vid dess 30-årsjubileum i Madrid 24.9 som ett erkännande för institutionens värdefulla arbete.

Under året tilldelade JO skulpturen också till kansliets långvariga tjänstemän referendarierådet Lea Haapkylä, notarien Raili Kerrman, arkivarien Marja-Liisa Pärssinen och inspektören Kari Huttunen, som alla gick i pension, som ett erkännande och tack för deras förtjänster till förmån för laglighet och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Haapkylä arbetade vid JO:s kansli nästan 30 år, Kerrman 36, Pärssinen 37 och Huttunen 30 år.

2.6

Serviceverksamhet

2.6.1

KUNDBETJÄNING

Man har strävat efter att göra det så lätt som möjligt för medborgarna att vända sig till JO. Broschyren om JO:s uppgifter och om att anföra klagomål innehåller anvisningar och en klagomålsblankett. Klagomålen kan sändas till JO per post, e-post eller telefax eller genom att man fyller i det elektroniska klagomålsformuläret på webben. Kansliet betjänar klagandena per telefon, i kanslilokalerna och per e-post.

Vid kansliet finns två rådgivande jurister som har till uppgift att ge kunderna råd om hur man anför klagomål. Under verksamhetsåret fick de rådgivande juristerna ta emot ca 1 900 kundsamtal och ca 150 kundbesök.

Kansliets registratur tar emot och diarieför klagomålen, svarar på förfrågningar om dem och tar emot dokumentbeställningar. Vid registraturen fick man ta emot ca 2 700 samtal under året. Kundbesöken uppgick till ca 290 och dokumentbeställningarna till 600. Forskare betjänas i första hand av kansliets arkiv.

2.6.2

KOMMUNIKATION

Under 2013 gjorde kansliets kommunikationsenhet en Facebook-sida för JO och slutförde förnyelsen av JO:s visuella image. Broschyren "Klaga hos JO?" trycktes i slutet av året enligt de nya grafiska anvisningarna på finska, svenska och engelska.

År 2013 sammanställdes meddelanden om 26 avgöranden och korta webbtips om 11 avgöranden. Kansliet informerar om JO:s avgöranden om de har lett till åtgärder eller annars är av all-

mänt intresse. Meddelandena skrivs på finska och svenska och på webben publiceras de dessutom på engelska.

Kansliet lät göra en analys av sin mediesynlighet. Enligt den syntes JO i 1 994 nyheter i digitala medier under 2013. Största delen (98 %) av nyheterna var neutrala eller positiva.

På webben publicerades 191 anonyma avgöranden. På webben publiceras avgöranden som har rättsligt eller allmänt intresse.

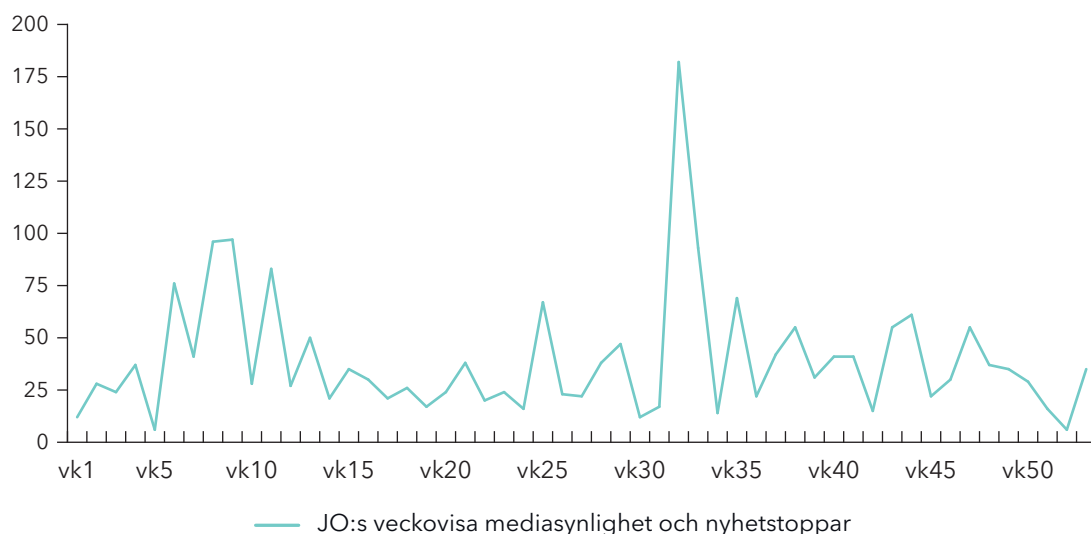
JO:s finskspråkiga webbsidor finns på adressen www.oikeusasiamies.fi, de svenskspråkiga sidorna finns på adressen www.ombudsman.fi och de engelskspråkiga sidorna på adressen www.ombudsman.fi/english. För informationsförmedlingen vid kansliet svarar förutom informatören även registratorskontorets personal och föredragandena.

2.6.3

KANSLIET OCH PERSONALEN

För beredning av de ärenden som ska avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av justitieombudsmannens övriga uppgifter samt för skötseln av Människorättscentrets uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

Vid kansliet finns det fyra sektioner och justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen leder sina egna sektioner. För skötseln av kansliets förvaltningsärenden finns det en förvaltningssektion som leds av kanslichefen. Människorättscentret som verkar i anslutning till JO:s kansli leds av Människorättscentrets direktör.



JO:s mediasynlighet i digital media analyserades under 2013. Enligt analysen förekom JO i digital media i 1 994 artiklar. Nyhetstoppar var observationsoverallerna, Himanen-affären och distribueringen av nya pass via R-kioskerna.

Vid utgången av år 2013 fanns det 59 ordinarie tjänster vid kansliet. Antalet minskade med en jämfört med föregående verksamhetsår eftersom en notarietjänst måste dras in från och med 1.2.2013.

Vid utgången av 2013 var en tjänst vakant. Arkiveringsuppgifterna övertogs permanent av en person och arkivarietjänsten som blev vakant på grund av pensionering ombildades till en förvaltningssekreterartjänst.

Till kansliets ordinarie tjänstemän hörde utöver justitieombudsmannen och de två biträdande justitieombudsmännen även kanslichefen, tio referendarieråd, åtta äldre justitieombudsmannasekreterare, elva justitieombudsmannasekreterare och två rådgivande jurister. Vid kansliet fanns också en informatör, två inspektörer, fyra notarier, en förvaltningssekreterare, en registrator, en biträdande registrator, tre avdelningssekreterare och sju byråsekreterare. Dessutom arbetade vid

kansliet sammanlagt åtta personer i tidsbestämda tjänsteförhållanden under en del av eller hela året. 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, kanslichefen, chefen för Människorättscentret och tre representanter för personalen. Vid ledningsgruppens sammanträden behandlades ärenden som gäller personalpolitik och utvecklandet av verksamheten vid kansliet. Ledningsgruppen sammanträdde 9 gånger under verksamhetsåret. Dessutom ordnades tre samarbetsmöten för hela kansliets personal. Permanenta arbetsgrupper var utbildnings-, arbetshälsosamt likabehandlings- och jämlikhetsarbetsgruppen. Arbetsgrupper och ledningsgrupper tillsattes för ärendehanteringsprojektet och för att utarbeta en plan för informationsstyrning.

På kansliet inleddes ett projekt för elektronisk ärendehantering, för vilket en expert på informationsförvaltning anställdes för ett tidsbestämt tjänsteförhållande på två år. Den plan för informationsstyrning som ingår i projektet blev nästan färdig under året. Målet med projektet är ett elektroniskt system för ärende- och dokumenthantering som stöder JO:s laglighetskontroll och andra uppgifter samt kansliets administration för att på så sätt övergå till en elektronisk arbetsmiljö och småningom till elektroniska arkiv.

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

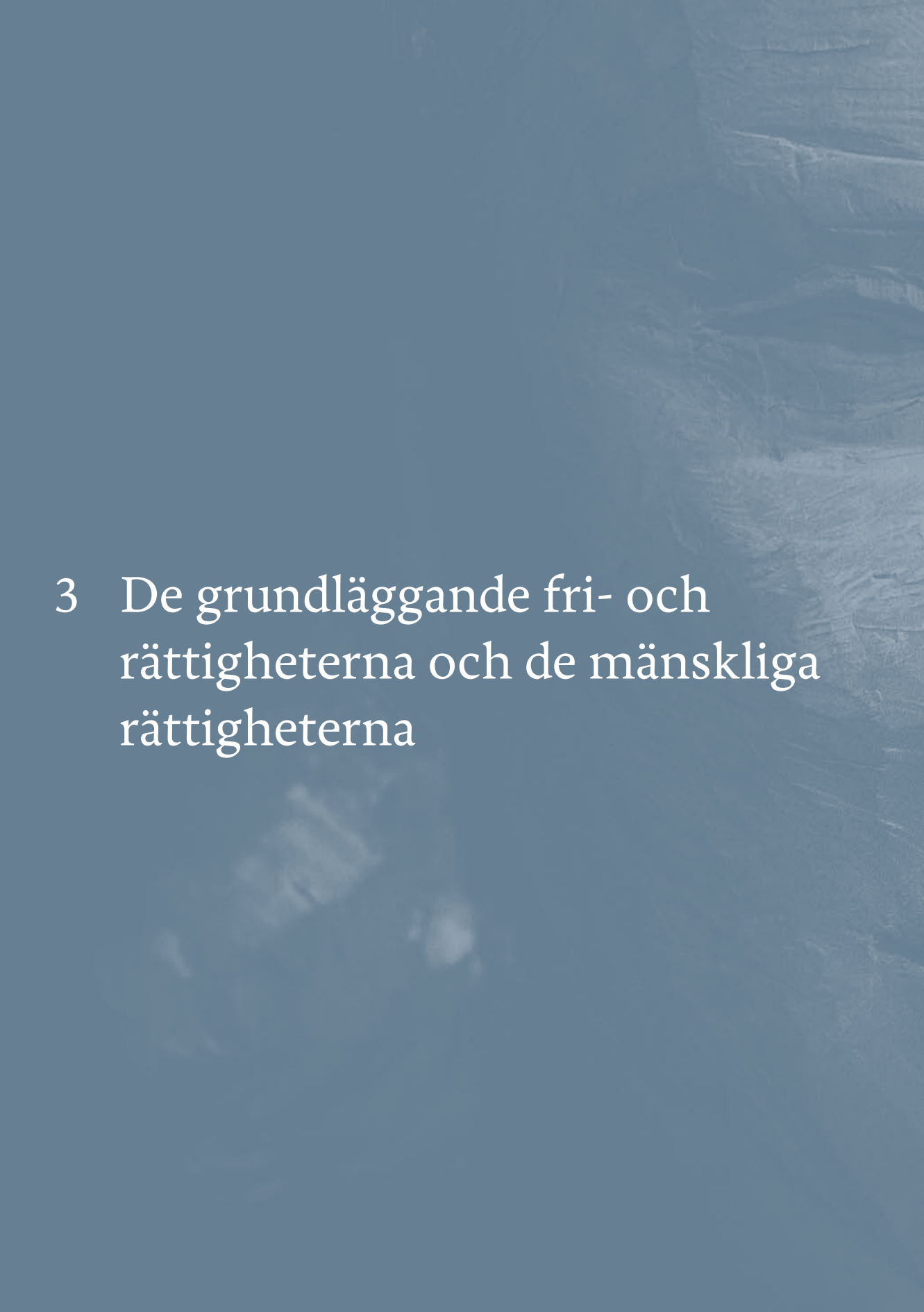
2.6.4

KANSLIETS EKONOMI

JO:s kansli beviljas årligen ett förslagsanslag för verksamheten. Hyrorna, säkerhetstjänsterna och en del av IT-kostnaderna betalas av riksdagen, vilket innebär att dessa utgiftsposter sålunda inte ingår i justitieombudsmannens årliga budget.

Kansliet beviljades för 2013 ett anslag på 5 515 000 euro. Av detta anslag användes 2013 sammanlagt 5 374 000 euro, det vill säga nästan 141 000 euro mindre än beräknat. Underskridningen berodde främst på lönebesparingar, då tre tjänster på kansliet var obesatta i flera månader medan nya medarbetare söktes.

Människorättscentret utarbetade en egen verksamhets- och ekonomiplan och ett eget budgetförslag.



3 De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna



3.1

JO:s mandat i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Med grundläggande rättigheter avses i Finlands grundlag sådana för alla tryggade rättigheter som är förpliktande gentemot alla organ inom det allmänna. De grundläggande rättigheter som tryggs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är förpliktande för Europeiska unionen samt för dess medlemsstater och deras myndigheter då de verkar inom tillämpningsområdet för grundfördragen. Med mänskliga rättigheter avses sådana till alla människor hörande rättigheter av grundläggande natur som tryggs i internationella konventioner som är folkrättsligt förpliktande för Finland och har satts i kraft inomstatligt. De nationella grundläggande rättigheterna, Europeiska unionens grundläggande rättigheter och de internationella mänskliga rättigheterna kompletterar varandra och utgör i Finland ett rättsligt skyddssystem.

JO har i Finland ett exceptionellt starkt mandat när det gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt grundlagens 109 § ska justitieombudsmannen ”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.”

Detta framgår t.ex. av stadganden gällande behandling av klagomål enligt lagen om riksdagens justitieombudsman. Enligt lagens 3 § vidtar justitieombudsmannen med anledning av ett klagomål som anförts hos denne de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättskyddet eller tillgodo-

seendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Jämförelsevis kan JO enligt 10 § i lagen om riksdagens justitieombudsman bl.a. uppmärksamgöra den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

JO Jämskeläinen har mera omfattande behandlat JO:s uppgifter gällande främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i sitt inlägg i årsberättelsen 2012 (s. 22–27.).

Tillsynen över efterlevnaden av unionens stadga om de grundläggande rättigheterna hör till JO då en myndighet, en tjänsteman eller någon annan som sköter ett offentligt uppdrag tillämpar unionsrätt.

Enligt grundlagen och lagen om riksdagens justitieombudsman ska JO årligen till riksdagen ge en berättelse om sin verksamhet samt om tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt om de brister i lagstiftningen som JO har observerat. JO ska härvid fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I samband med grundrättighetsreformen ansåg grundlagsutskottet att det var förenligt med reformens anda att i JO:s berättelse ta in ett särskilt avsnitt om tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna och om JO:s iakttagelser i samband därmed. Ett sådant avsnitt har ingått i berättelsen allt sedan grundrättighetsreformen trädde i kraft 1995.

Berättelsens avsnitt om de grundläggande och mänskliga rättigheterna har med tiden blivit allt längre, på grund av att tyngdpunkten i JO:s verksamhet har förskjutits från tillsyn över myndigheternas förpliktelser till främjande av mänskliga rättigheter. År 1995 gav JO endast några avgöranden som uttryckligen gällde aspekter på de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Berättelsens avsnitt om saken var då endast några sidor långt (se JO:s berättelse 1995, s. 23–26). Avsnittet är numera berättelsens längsta och frågan om de grundläggande och mänskliga rättigheterna har tillgodosetts dryftas uttryckligen i hundratals avgöranden och i princip i varje ärende.

I JO:s berättelse ingår inte längre uppgifter om människorättsevenemang och ratificering av människorättskonventioner, eftersom de behandlas i Människorättscentrets egen årsberättelse.

3.2

Människorättscentret

Människorättscentret inrättades i anslutning till JO:s kansli genom en lag som trädde i kraft 1.1.2012. Centret är administrativt en del av JO:s kansli, men är funktionellt självständigt och oavhängigt. JO utser centrets direktör efter att ha inhämtat yttrande av grundlagsutskottet. Mandatperioden är fyra år. Centret har en delegation, bestående av 20–40 medlemmar som JO tillsätter för fyra år åt gången efter att ha hört centrets direktör. Centrets direktör är ordförande för delegationen.

Syftet med att inrätta ett människorättscenter och tillsätta en delegation var att det i Finland skulle finnas en struktur som tillsammans med den laglighetskontroll som utövas av riksdagens justitieombudsman uppfyller kraven för en nationell människorättsinstitution enligt de s.k. Parisprinciperna, en serie principer som antogs av FN:s generalförsamling 1993. Till kraven hör bl.a. självständighet och oavhängighet, inte bara formellt utan också ekonomiskt och administrativt; pluralism samt möjligast vida befogenheter att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.

Justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess människorättsdelegation bildar tillsammans Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter.

3.2.1

MÄNNISKORÄTTSCENTRETS UPPGIFTER

Människorättscentret har vida befogenheter att *främja* iakttagandet av mänskliga rättigheter. Enligt lagen har Människorättscentret till uppgift:

- att främja information, utbildning, fostran och forskning om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna
- att utarbeta rapporter om hur dessa rättigheter tillgodoses
- att ta initiativ och ge utlåtanden för att främja och tillgodose rättigheterna

- att delta i det europeiska och internationella samarbetet för att främja och trygga rättigheterna
- att sköta andra motsvarande uppgifter som anknyter till att främja och tillgodose rättigheterna.

Centret behandlar inte klagomål och inte heller andra enskilda fall som hör till de högsta laglighetsövervakarnas behörighet.

3.2.2

MÄNNISKORÄTTSDLEGATION

Syftet med att inrätta en människorättsdelegation var att garantera pluralismen inom den nationella människorättsinstitutionen. Den första delegationen utnämndes genom beslut av riksdagens justitieombudsman 29.3.2012. Delegationens mandatperiod är 1.4.2012–31.3.2016. Människorättscentrets direktör är ordförande för delegationen. Delegationen består av företrädare för samhället, för forskningsområdet grundläggande och mänskliga rättigheter och av andra aktörer som är engagerade i att främja och trygga dessa rättigheter. Dessutom är de särskilda ombudsmännen och Sametinget enligt lagen permanent företrädare i delegationen.

Enligt lagen ska människorättsdelegationen

- vara ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna
- behandla vittsyftande och principiellt viktiga frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och
- årligen godkänna Människorättscentrets verksamhetsplan och centrets verksamhetsberättelse.

Människorätsdelegationen har ett arbetsutskott och ett antal sektioner som består av delegationsmedlemmar och av utomstående experter. För tillfället tillsätts sektionen för människorättsfostran och -utbildning, sektionen för funktionshinderfrågor och övervakningssektionen.

3.2.3 VERKSAMHET 2013

År 2013 var Människorättscentrets första hela verksamhetsår. De inledande startåtgärderna fick så småningom en mindre roll och arbetet med de egentliga, lagstadgade uppgifterna började. Ett viktigt mål då människorättscentret inrättades var att intensifiera samarbetet mellan aktörer som arbetar med grundläggande och mänskliga rättigheter. Ett genomgripande mål i Människorättscentrets verksamhet är att centret ska samarbeta med andra aktörer. Viktiga samarbetsmyndigheter är enheten för demokrati och språkfrågor vid justitieministeriet, utrikesministeriets människorättsenheter och de olika specialombudsmännen. Dessutom samarbetar Människorättscentret brett med olika medborgarorganisationer.

Information

En av Människorättscentrets viktigaste lagstadgade uppgifter är att främja informationen i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter. De samhällseliga konsekvenserna av att ett människorättscenter inrättas behandlas i regeringens proposition RP 205/2010 rd. I propositionen står följande: "Genom att centret deltar i de nationella människorättsinstitutionernas internationella verksamhet ger centret information om situationen för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland i europeiska och internationella sammanhang samt kommer med nytt människorättskunnande till Finland genom att i internationella organ följa fullgörandet av människorättskyldigheter i överensstämmelse med internationella standarder."

I propositionen nämns också att Människorättscentret kan skapa och upprätthålla en databank om grundläggande och mänskliga rättigheter.

Människorättscentret fullgör sitt informationsuppdrag genom att ha en hemsida (www.manniskorattscentret.fi) och informera flitigt på Facebook. För informationsändamål utnyttjar centret dessutom olika nätverk för grundläggande och mänskliga rättigheter och anordnar evenemang om aktuella teman, ofta i samverkan med andra aktörer inom området. Under 2013 anordnade centret bl.a. följande publikevenemang:

- Regional konferens om Istanbulkonventionen – från undertecknande till ratificering: utbyte av erfarenheter och praxis.
- Indikatorer för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland – en expertverkstad
- Seminarium om systemet för kollektiva klagomål enligt Europeiska sociala stadgan
- Presentation av Människorättscentret i riksdagens infocentrum
- Våld mot kvinnor och familjevåld som kränkningar av de mänskliga rättigheterna – Vad är nytt sedan Istanbulkonventionen?
- Sexuella minoriteter och könsminoriteter i skola och arbetsliv och som serviceanvändare – Vad kan undersökningen gjord av EU:s byrå för grundläggande rättigheter upplysa oss om?
- Internationellt seminarium – tortyr som global utmaning

Under 2013 besöktes Människorättscentret av ett stort antal grupper, bl.a. från olika läroanstalter. Under besöken presenteras centrets verksamhet och besökarna får allmän information om grundläggande och mänskliga rättigheter. Ofta behandlas dessutom vissa ämnen mer ingående, enligt gruppens önskemål.

Trots att Människorättscentret inte behandlar klagomål eller andra typer av individuella fall blev centret kontaktat flera gånger under 2013, bl.a. av människor som bad om hjälp. Centret svarar på alla förfrågningar och försöker styra dem vidare till de rätta myndigheterna.

Människorättscentret ger också ut en egen verksamhetsberättelse som är fristående från JO:s berättelse. Verksamhetsberättelsen godkänns av människorätsdelegationen. Berättelsen översänds till de relevanta fackutskotten för kännedom.

Fostran och utbildningen

Människorättsfostran och -utbildningen utgör en synnerligen viktig förutsättning för att medvetenheten om de mänskliga rättigheterna ska förbättras och i sista hand för att dessa rättigheter ska förverkligas. Rätten till människorättsfostran är i sig en mänsklig rättighet som staten är skyldig att förverkliga. År 2012 antog FN:s medlemsstater enhälligt en deklaration om fostran och utbildning om mänskliga rättigheter i vilken denna rättighet uttryckligen erkänns.

I enlighet med mandatet att främja fostran i mänskliga rättigheter initierade Människorättscentret genast i början av sin verksamhet en kartläggning av hur fostran i mänskliga rättigheter förverkligas i det finländska utbildningssystemet. Denna första nationella utredning om människorättsfostran genomfördes i huvudsak under 2013 och rapporten publicerades i början av 2014. I utarbetandet av utredningen deltog flera sakkunniga på olika utbildningssektorer och experter på området för de mänskliga rättigheterna.

På basen av utredningen kan konstateras att värdegrunden och målsättningen i det finländska utbildningssystemet skapar i sig en rätt så god grund för människorättsfostran och -utbildning. I dagens läge finns det emellertid inte tillräckliga garantier, vare sig i lagstiftningen eller i den politiska och administrativa styrningen, för ett systematiskt genomförande av människorättsfostran och -utbildning så att den når alla och kvalitetsmässigt stämmer överens med de internationella standarderna. I praktiken är människorättsfostran och -utbildningen i mänskliga rättigheter alltför mycket beroende av den enskilda lärarens, fostrarens eller utbildningsarrangörens intresse och initiativ. En tydlig brist är också att de mänskliga rättigheterna inte alltid undervisas som folkrättsliga normer, varvid deras bindande karaktär i många fall inte begrips. Avsevärda bris-

ter påträffades dessutom inom särskilt lärarutbildningen och fortbildningen för tjänstemän och tjänsteinnehavare.

I december 2013 antog människorätsdelegationen sju allmänna rekommendationer för främjande av människorättsfostran och -utbildningen i Finland, med utgångspunkt i rapporten. Delegationen rekommenderar att mänskliga rättigheter ska integreras all fostran och utbildning. Den uppmanar också statsrådet att utarbeta ett nationellt handlingsprogram för människorätts och -utbildningen. Handlingsprogrammet bör innehålla mål, åtgärder och ansvariga instanser som är dels allmänna, dels specifika för varje utbildningsområde. I handlingsprogrammet bör man också definiera innehållsmålen, uppföljningen och indikatorerna för människorättsfostran och människorättsutbildning.

Förutom utredningen av situationen gällande människorättsfostran gav Människorättscentret också utbildning om mänskliga rättigheter. Under 2013 gav Människorättscentret utbildning om företagsverksamhet och mänskliga rättigheter åt bl.a. Finnveras, Finnpartnerships och Finnunds personal och åt tjänstemän vid olika ministerier. Människorättscentret har dessutom hållit tal vid flera tillfällen för representanter av den offentliga förvaltningen samt på olika universitet och organisationer, t.ex. vid Zonta-kvinnokonferensen, under Ahtisaaridagarna och vid ett seminarium om krigsbrott som anordnades av utrikesministeriet och Erik Castrén-institutet.

Initiativ, utlåtanden och ställningstaganden

Enligt den regeringspropositionen om Människorättscentret (RP 205/2010 rd) ska centret ta initiativ till och ge utlåtanden om främjande och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människorättscentret kan bl.a. utpeka ett allmänt problem eller en enskild fråga som hänför sig till de grundläggande och mänskliga rättigheterna och som berör t.ex. en viss befolkningsgrupp för riksdagen, regeringen, kommunerna, andra aktörer som sköter ett offentligt uppdrag eller till och med för privata aktörer. Människorättscentret



Människorättscenetre's tf. direktör Kristiina Kouros håller ett föredrag om Människorättscenetre's verksamhet för en grupp gäster.

kan också yttra sig om lagförslag som är relevanta för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Under 2013 gav Människorättscenetre bl.a. följande utlåtanden och kommentarer:

- Kommentar till undervisnings- och kulturministeriet om fostran i demokrati och mänskliga rättigheter i läraryrket
- Utlåtande till grundlagsutskottet om Människorättscenetre's verksamhetsberättelse
- Utlåtande till lagutskottet i fråga om lagmotion LM 27/2012 (ändring av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt) och 28/2012 (ändring av strafflagen när det gäller umgängesrätt)

I juni 2013 gav Människorättscenetre dessutom ett ställningstagande om reformen av jämställdhetslagen och likabehandlingslagen.

Internationellt samarbete

Människorättscenetre medverkar i det europeiska och internationella samarbetet för att främja och trygga grundläggande och mänskliga rättigheter.

Samarbetsorganet och det ledande organet för de nationella institutionerna för mänskliga rättigheter (NHRI) är ICC (International Coordinating Committee), som inrättades 1993. Som medlemmar av ICC är de nationella människorättsinstitutionerna aktivt med om att utveckla och utvärdera sin egen verksamhet och inrätta nya oberoende och självständiga institutioner. Utöver målet att stärka samarbetet mellan nationella människorättsinstitutioner har ICC bl.a. målet att ge dessa institutioner en starkare ställning i sina hemstater, i FN och i andra internationella organisationer.

Parisprinciperna är en viktig ledstjärna i ICC:s verksamhet. Som en del av sitt samordningsuppdrag ger ICC stöd och handledning åt människorättsinstitutionerna för att säkra att de iakttar Parisprinciperna. Detta syns särskilt i den process som kallas för ackreditering, där man utreder om en kandidat uppfyller kriterierna för ICC-medlemskapet.

Medlemmar som har fått A-status har rätt att rösta vid de internationella och regionala konferenserna för nationella människorättsinstitutioner. Dessutom kan de delta i och tala vid sammanträden som hålls av FN:s råd för mänskliga rättigheter och av andra internationella organ. Ackrediteringen innebär alltså att dessa institutioner får internationellt erkännande.

ICC har även medlemmar med B-status, s.k. observatörsstatus. Dessa är organisationer som inte helt och fullt uppfyller Parisprinciperna. Dessa institutioner har inte rätt att rösta vid ICC:s möten och får inte tala då rådet för mänskliga rättigheter håller sammanträde, men de kan delta i båda. Om en människorättsinstitution anholder om att bli medlem utan att över huvud taget uppfylla Parisprinciperna tilldelas den C-status. Den kan delta med observatörsstatus i ICC:s möten och arbetsgrupper.

Människorättscenetre har under 2013 berett ansökan om ackreditering av Finlands nationella människorättsinstitution i samarbete med riksdagens justitieombudsman. Till ansökan fogas strategin för Finlands nationella människorättsinstitution. Finlands ansökan behandlas av ICC:s ackrediteringskommitté denna höst. Under ansökningsstadiet har företrädare för den nationel-

la institutionen dock redan fått följa med ICC:s verksamhet, bl.a. genom att delta med observatörsstatus i ICC:s årsmöten.

Det europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner (European Network of National Human Rights Institutions, ENNHRI) omfattar 40 nationella institutioner för mänskliga rättigheter runt om i Europa. Ungefär hälften av dem har beviljats A-status av ICC. År 2013 inrättades ett permanent sekretariat i Bryssel med samordningsansvar för nätverket. Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter antogs som medlem i ENNHRI 2013.

ENNHRI främjar förverkligandet och skyddet av de mänskliga rättigheterna i Europa genom att vara ett stöd för befintliga NHRI och genom att hjälpa nya NHRI när de ska inrättas och ackrediteras. Nätverket fungerar som en informationskanal för sina medlemmar, ordnar utbildning och samarbetar med internationella och regionala människorättsmekanismer. Tidvis sammanställer ENNHRI också gemensamma ställningstaganden som sammanfattar medlemmarnas åsikter.

ENNHRI har tematiska arbetsgrupper i vilka Människorättscentret medverkar. I arbetsgrupperna behandlas bl.a. funktionshindrade personers rättigheter, främjandet av de mänskliga rättigheterna i företagsverksamhet och övervakningsorganens funktioner och uppgifter.

Övervakning av hur grundläggande och mänskliga rättigheter förverkligas

I slutet av 2013 inrättade människorättsdelegationen en sektion med uppgift att övervaka hur grundläggande och mänskliga rättigheter förverkligas. Sektionen ska fungera som en samarbetsgrupp för den nationella människorättsinstitutionen och för samhället i frågor som rör de grundläggande och mänskliga rättigheterna, specifikt då man följer hur internationella rekommendationer givna till Finland och rekommendationerna givna av EU:s tillsynsorgan för grundläggande och mänskliga rättigheter uppfylls, och hur projekt baserade på den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rät-

tigheter genomförs. Övervakningssektionen tar fram åtgärdsförslag samt bl.a. deltar som stöd till Människorättscentret i den parallella rapporteringen till de internationella övervakningsorganen.

Människorättscentret medverkar också i panelen av människorättsaktörer, en panel som tillsatts med uppgiften att övervaka den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter. Panelen publicerade ett utlåtande och tio rekommendationer om genomförandet av handlingsplanen i januari 2014. Panelen underströk bl.a. att specialombudsmännen ska vara oberoende från regeringen och ha en självständig ställning som förutsättningar för trovärdighet i tillsynen och uppföljningen av de mänskliga rättigheterna. Därutöver påmind panelen om att inte bara myndigheternas utan också människorättsinstitutionens och medborgarorganisationernas resurser för människorättsarbetet måste tryggas.

Människorättscentret deltar i bearbetningen av de rapporter som regeringen ska lämna till de internationella lagskipnings- och undersökningsorgan som övervakar verkställigheten av de internationella människorättskonventionerna, genom att yttra sig i olika skeden av rapporteringen. Centret yttrar sig också om frågor, utkast till allmänna kommentarer och andra dokument på begäran av olika kommittéer.

Finlands nationella människorättsinstitution kommer sannolikt snart att få uppdraget att främja, skydda och övervaka genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, i enlighet med artikel 33.2 i konventionen. Om detta sker blir uppdraget det första som föreskrivs uttryckligen åt den nationella människorättsinstitutionen. Uppdraget blir aktuellt när Finland ratificerar konventionen. Den arbetsgrupp som förberett ratificeringen gav sitt betänkande i januari 2014.

Människorättsdelegationen har inrättat en planeringsgrupp med uppgift att förbereda inrättandet av en sektion för funktionshindrade personers rättigheter inom 2014. Sektionen kommer att medverka i de uppdrag som fastställs i konventionen.

3.3

Brister och förbättringar i fråga om respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna

På basis av sina observationer i samband med laglighetskontrollen delger justitieombudsmannen 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 åtgärder 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 framfört 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. Laglighetskontrollen 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 uttömmande 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 uppmärksammats 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 uppdagas 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 höras 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.

3.3.1 UTVECKLINGEN HAR INTE ALLTID VARIT TILLRÄCKLIGT GOD

Vid ett expertseminarium som hölls den 10 december 2013 i Tammerfors inom ramen för evalueringen av Finlands nationella handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter höll JO Jämskeläinen ett tal med rubriken ”10 nyckelproblem för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland” (”10 keskeistä suomalaista

perus- ja ihmisoikeusongelmaa”). Nedan beskrivs de problem som JO lyfte fram och som formulerats utgående från iakttagelser gjorda av JO.

Brister i äldrengars förhållanden och i hur de bemöts

Tiotusentals äldre klienter bor på anstalt eller i serviceboende. JO upptäcker ständigt brister i fråga om näring, hygien, blöjbyten, rehabilitering och möjligheter att röra sig ute, och det kommer även fram att personalbrister kompenseras med övermedicinering.

Också inom öppenvården råder det brister när det gäller hemmaboende äldrengars säkerhet och möjligheter att röra sig ute och sköta ärenden.

När en klient hos äldreomsorgen får sin självbestämmanderätt inskränkt bör detta ha sin grund i lagen. Detta förutsätter en författningsgrund som emellertid saknas helt och hållet. En lagreform är under behandling men har fördröjts.

Resurserna för intern kontroll inom förvaltningen är otillräckliga. Regionförvaltningsverken har inte alltid faktiska möjligheter att överse verksamheten.

Brister i barnskyddet och i handläggningen av barnärenden

Den generella resursbristen i kommunerna inom barnskyddet, det otillräckliga antalet tjänster – särskilt socialarbetartjänster –, socialarbetarnas ibland bristfälliga utbildning och den höga personalomsättningen bidrar alla till att försämma barnskyddet.

Tillsynen av vården av omhändertagna barn utom hemmet är otillräcklig. De kommunala barnskyddsmyndigheterna hinner inte besöka vårdplatserna utom hemmet i tillräcklig omfattning och känner inte till vilka förhållanden barnen lever i och hur de behandlas i tillräcklig omfattning. Regionförvaltningsverken har inte tillräckligt med resurser för inspektioner.

Mentalvårdstjänsterna för barn och unga räcker inte till. Det är svårt att få vård för placerade barn.

De otillräckliga stödtjänsterna för öppenvården och fördröjningarna på detta område på dem vållar problem för familjer som behöver dessa stödtjänster. Bristerna återspeglas i form av ett växande behov på barnskydd och syns som mentala problem hos barn.

I domstolarna är den totala handläggnings tiden i ärenden som gäller vårdnad av barn eller andra barnärenden ofta orimligt lång med tanke på barnets bästa. I synnerhet utredningar av omständigheter tar orimligt länge att göra.

Brister i tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Lika möjligheter till deltagande hämmas av fysiska, juridiska och sociala hinder samt på grund av brister i fråga om skälig anpassning för personer med funktionsnedsättning.

Personer med funktionsnedsättning får inte tillräckligt med stöd när det gäller arbete och rätten till familj. I många fall arbetar personer med utvecklingsstörning mot en lön som ligger under minimilönen, till exempel på aktivitetscenter. Det händer rätt ofta att barn till utvecklingsstörda omhändertas och kontakt med mamman hindras istället för att man ordnar lämpliga stödtjänster åt familjen.

Praxis varierar i fråga om ingrepp i klienternas självbestämmanderätt inom anstaltsvården. Social- och hälsovårdstjänsterna för funktionshindrade barn är otillräckliga.

Förfaranden inom anstaltsvården som kränker självbestämmanderätten

Det händer att självbestämmanderätten inskränks genom åtgärder som är helt oberättigade och saknar laga grund, till exempel genom ”anstaltsmakt”. I situationer som inte omfattas av någon reglering kan inskränkningarna vara orimligt omfattande eller inkonsekventa.

Tillsynen över de rådande tillvägagångssätten är otillräcklig och åtgärderna själva är svåra att kontrollera, eftersom lagstiftningen inte definierar vilka rättskyddsgarantier som bör gälla.

Problem vid tagande i förvar av utlänningar och s.k. papperslösa personers otrygghet

Det är problematiskt att personer som har berövats sin frihet på grundval av utlänningslagen förvaras i polisfängelse, eftersom polisfängelser inte är lämpliga för långvarig förvaring. På grund av förhållandena i ett polisfängelse blir man tvungen att utföra onödigt stora frihetsbegränsningar på en person som förvaras på grundval av utlänningslagen.

Utlänningar måste i praktiken förvaras i polisfängelse därför att den enda förvarsenhet som finns (Krämertsskog) är fullsatt hela tiden. För familjer har det dessutom inte funnits någon lämplig förvaringsplats överhuvudtaget.

Tydliga brister och oklarheter har förekommit i hur s.k. papperslösa personers basbehov tillgodoses, till exempel när det gäller tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och grundläggande utbildning.

Dåliga förhållanden och brister i behandlingen av fångar och häktade personer

För många fångar är problemet brist på aktivitet. Vissa fångar måste vistas i sin cell 23 timmar i dygnet. Rekommendationen given av Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) är att fångar ska kunna vistas utanför sin cell minst åtta timmar per dygn.

Fängelseceller utan toalett strider mot de internationella standarderna för fångvård och kan utgöra en kränkning av fångarnas värdighet. Trots att JO och CPT i flera år har riktat kritik mot detta missförhållande fanns det fortfarande 180 fängelseceller utan toalett i slutet av berättelseåret.

Häktade personer förvaras fortfarande i för omfattande grad i polisfängelse. CPT har kritiserat Finland på denna punkt i 20 år. Enligt de internationella standarderna för fångvård ska brottsmisstänkta förvaras i häkten och inte i polisens lokaler, där förhållandena inte är lämpliga för annan än kortvarig förvaring och där det finns en risk för att den häktade utsätts för påtryckningar.

Brister i tillgången på tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster

De lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänsterna är inte tillräckligt väl ordnade. Till exempel fungerar inte utdelningen av vårdartiklar problemfritt, och av ekonomiska orsaker är mängden utdelade artiklar inte alltid tillräcklig. Kravet på tandläkarjour dygnet runt enligt hälso- och sjukvårdslagen tillgodoses inte.

Tillgången till vård enligt lagstiftningen om vårdgaranti tillgodoses fortfarande inte helt och hållet. I många fall är vårdköerna för långa.

Det råder brister i hälso- och sjukvården för specialgrupper, bl.a. beväringar, fångar och s.k. papperslösa.

Otrygg läromiljö inom den grundläggande utbildningen

Skolmobbning har inte bekämpats i tillräcklig grad. Skolorna har inte tillräckliga medel att upptäcka och ingripa i mobbning.

Det kommer ständigt fram problem med ineluften i skolorna.

Hur ett barn får elevvård, rehabilitering och annat stöd till skolgång och lärande beror på var barnet bor och på hemkommunens ekonomiska situation. Barnets individuella behov kan inte alltid tas i beaktande.

Långa behandlingstider i rättsprocesser och brister avseende domstolars strukturellt oberoende ställning

Försenade rättegångar har länge varit ett problem i Finland. Problemet har tagits upp både i den nationella laglighetskontrollen och i Europadomstolens rättspraxis. Trots vissa lagreformer som har gjort situationen bättre händer det fortfarande att rättegångar tar orimligt länge. Detta kan orsaka allvarliga problem särskilt i mål som kräver brådskande behandling, till exempel mål som gäller barn.

Ett problem mot bakgrund av kravet att domstolar ska vara strukturellt oberoende är att rättsväsendet lyder under ett ministerium och lider av resursbrist. Ett oroväckande ytterlighetsexempel är att det blev nödvändigt att bevilja anslag i tilläggsbudgeten för behandlingen av ett individuellt brottmål (s.k. Wincapitafallet).

Kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna förebyggs och gottgörs inte i tillräcklig grad

De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tas inte alltid på allvar, delvis på grund av en bristfällig utbildning och uppfostran i frågan.

Finland är fortfarande för långsamt med att ratificera internationella konventioner för mänskliga rättigheter. Följaktligen är vi också långsamma med att skapa de strukturer och procedurer som behövs för att garantera de rättigheter som konventionerna skyddar.

Lagrummet i fråga om gottgörande av kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och av de mänskliga rättigheterna är otillräckligt.

3.3.2 EXEMPEL PÅ POSITIV UTVECKLING

Nedan presenteras några exempelfall i olika förvaltningsområden där det tack vare ett ställningstagande från JO eller BJO, en framställan i ett sådant ställningstagande eller av annan orsak har skett en positiv utveckling i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Exemplet är beskrivande för JO:s inflytande på detta område.

JO:s framställningar för tillrättande av fel, gottgörande av kränkningar och förlikning finns i avsnitt 3.4. Även dessa framställningar har oftast utmynnat i ett positivt slutresultat.

Polisen

Till följd av observationer givna av BJO efter inspektioner tog Polisstyrelsen fram nya anvisningar för polisens förvaringslokaler som började gälla den 1 januari 2013, och ett utbildningspaket avsett för polischefer och lokalernas chefer.

Under sina inspektioner har BJO upprepade gånger påpekat att skyddet för privatlivet i samband med toalettbesök inte tillgodoses i polisens fängelser. Den kontinuerliga kamerabevakningen i förvaringslokalerna avsedda för berusade har i många av förvaringsrummen inneburit att toalettbesök har varit fullt synliga i kontrollrummet.

Polisstyrelsen gav direktiv till polisinsattningsgarna i ett brev daterat den 5 december 2013. I brevet ålägger Polisstyrelsen polisinsattningsgarna att rätta sig efter BJO:s observationer om det bristfälliga skyddet för privatlivet genom att i samband med ändrings- och reparationsarbeten införa behövliga tekniska lösningar. I förvaringslokaler där inga omedelbara reparationsarbeten är planerade ska andra lösningar införas omgående för att ge akt på skyddet för privatlivet. Andra lösningar avser att kamerabilden eller bildvinkeln justeras så att skyddet för privatlivet tillgodoses under bland annat toalettbesök. Kamerabevakning ska dessutom ske bara enligt vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Från början av 2014, i den tredje fasen av omstruktureringen av polisförvaltningen (PORA III), minskade antalet polisinrättningar till elva. Rättsliga enheter för intern laglighetskontroll har inrättats vid samtliga polisenheter. Man kan hoppas och anta att detta skapar bättre förutsättningar för intern laglighetskontroll inom förvaltningen.

Fångvården

JO har gjort åtskilliga framställningar om översyn av fängelselagstiftningen, som trädde i kraft 2006.

Under berättelseåret framtog justitieministeriet ett utkast till regeringens proposition med förslag till ändring av fängelselagen och av häktningsslagen. Ett avsevärt antal av ändringsförslagen bygger på framställningar och ställningstaganden givna av JO. Ändringar föreslås bland annat i bestämmelserna om beräkning av strafftid, fångens möjligheter till kontakt, besök, elektronisk kommunikation, disciplinära åtgärder, övervakning, rätten att söka ändring och förfarandet för ändringssökande.

Utlänningsärenden

I flera avgöranden från 2012 påpekade BJO för Migrationsverket (Mavi) att en person som ansökt om uppehållstillstånd på grund av familjeband ska få ett beslut senast nio månader efter att ansökan lämnats in.

Mavi har åtminstone i viss utsträckning lyckats förkorta handläggningstiderna för ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband.

Enligt en bestämmelse i återvändandedirektivet (2008/115/EC) ska medlemsstaterna inrätta ett effektivt tillsynssystem för avlägsnande ur landet.

Utlänningslagen ändrades till att ge minoritetsombudsmannen uppgiften att övervaka alla skeden av verkställigheten av avlägsnandet av utlänningar ur landet. Minoritetsombudsmannen kan till exempel övervaka utvisningsflyg för utlänningar. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2014.

Det finns bara en förvarsenhet (Krämetsskog) avsedd för tagande i förvar av personer på grundval av utlänningslagen. I praktiken är enheten fullsatt hela tiden. Detta gör polisen tvungen att placera personer som tagits i förvar i polisfängelse, främst i polisfängelset i Böle, Helsingfors.

Inrikesministeriet beslöt under berättelseåret att en ny förvarsenhet som inbegriper en familjeenhet ska inrättas vid förläggningen i Joutseno. Planen är att enheten ska invigas under 2014.

Militära ärenden och försvarsförvaltningen

En av justitieombudsmannens särskilda uppdrag är att bevärings förhållanden och hur de behandlas. Under berättelseåret ändrades värnpliktslagen så att alla inrikes permissionsresor till hem- eller boningsorten är gratis för beväringar. Dessutom höjdes dagpenningen och tjänstgöringstiden förkortades med 15 dygn.

De beväringar som hemförlovades våren och sommaren 2013 gav utbildningen och tjänstgöringstiden de högsta vitsorden någonsin i slutenkäten.

Arbetsgruppen tillsatt att utreda säkerheten vid förvaring av explosiva varor överlämnade sin slutrapport till försvarsministeriet sommaren 2013. Rapporten härrörde från BJO:s beslut av den 31 december 2008 (3733/4/05, se berättelsen för 2008, s. 145), där BJO fäste uppmärksamhet vid brister i sprängämnessäkerheten hos försvarsmakten. På grundval av rapporten fattade försvarsministern ett beslut om förbättring av förvaringen av sprängämnen. Ett centralt mål är att förvaringen av sprängämnen inom försvarsministeriets förvaltningsområde helt och hållet ska stämma överens med lagstiftningen senast den 31 december 2017.

Hälso- och sjukvården

Vissa sjukvårdsdistrikt och hälsovårdscentraler hade regler och procedurer som begränsade utlämnandet av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering till personer som bodde på boendeserviceenheter på ett sätt som ansågs strida mot förordningen om utlämnande av hjälpmedel. JO bad social- och hälsovårdsministeriet ge dessa sjukvårdsdistrikt och hälsovårdscentraler lämpliga direktiv så att förordningen om utlämnande av hjälpmedel tillgodoses (2495/4/12).

Ministeriet meddelade att det hade sänt förtydligande direktiv om förordningen om utlämnande av hjälpmedel till alla sjukvårdsdistrikt och kommuner samt till de myndigheter som sköter tillsynen över hjälpmedelsservicen. Direktiven sändes även för kännedom till Finlands Kommunförbund, till Riksomfattande handikapprådet och till Handikappforum. På grundval av den mottagna responsen och korrespondensen konstaterade ministeriet att brevet har skapat större klarhet i rutinerna för utlämnande av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering.

JO bad Valvira ge harmoniserande direktiv till sjukvårdsdistrikten för att säkra att personalen för prehospital akutsjukvård, i situationer där patientens tillstånd är sådant att transport till vård inte bedöms nödvändig, ber om vårdanvisningar av en läkare vid minsta oklarhet (4248/4/11).

Valvira meddelade att en anvisning (4/2013) hade sänts till sjukvårdsdistrikten. Enligt anvisningen ska sjukvårdsdistrikten instruera sin personal för prehospital akutsjukvård att vid minsta oklarhet be om vårdanvisningar av den jourhavande akutläkaren. Vårdanvisningar är viktiga särskilt med tanke på att enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården är det legitimerade läkare som beslutar om medicinska undersökningar av en patient, ställer diagnos och beslutar om vård och behandling. Den jourhavande akutläkaren inom den prehospitala akutsjukvården har sannolikt dessutom bättre möjlighet att läsa tidigare patientjournaler som berör patienten, och har därför bättre förutsättningar att göra en bredare helhetsbedömning av patientens tillstånd.

Socialvården

En person med funktionsnedsättning bodde i en hyresbostad ägd av en servicestiftelse för personer med utvecklingsstörning. För bostaden hade stiftelsen fått investeringsunderstöd för anskaffning av bostäder för personer i behov av särskilt stöd av penningautomatföreningen (RAY). Servicestiftelsen krävde att sambon, som avsåg hyra i andra hand, uppfyllde samma kriterier som den person med funktionsnedsättning som hyrde bostaden av stiftelsen.

BJO började på eget initiativ undersöka om RAY och/eller servicestiftelsen hade handlat i strid med de principer som antas i Europeiska konventionen för skydd av de mänskliga rättigheterna och i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

BJO konstaterade att enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

I artikel 19 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning betonas självbestämmanderätt, rätt att välja och deltagande. För att trygga dessa rättigheter ska parterna till konventionen bl.a. se till att funktionshindrade personer har möjlighet att välja sin boställningsort och var och med vem de vill leva med, och att de inte är tvungna att bo i särskilda boendeformer. Enligt artikel 22 har alla funktionshindrade personer rätt till skydd för sitt privatliv, sin heder och sitt anseende. Enligt artikeln får ingen person med funktionsnedsättning, utan avseende på bostadsort eller boendeförhållanden, utsättas för ett godtyckligt eller olagligt ingripande i sitt privatliv, familjeliv, hem eller sin korrespondens eller annan typ av kommunikation, eller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende.

RAY meddelade att det inte knöt investeringsbidraget till några villkor eller direktiv avseende hyra i andra hand. Enligt RAY respekterade föreningen rätten för var och en till skydd för sitt privat-

och familjeliv enligt artikel 8 i Europeiska konventionen för skydd av de mänskliga rättigheterna, och rättigheterna för funktionshindrade enligt FN-konventionen. Servicestiftelsen bekräftade åt RAY att det inte var fråga om något fel som RAY hade gjort. Servicestiftelsen meddelade att en sambo som hyr i andra hand inte behöver uppfylla samma kriterier som den ursprungliga hyresgästen.

Utbildningsärenden

Riksdagen antog ändringar i lagstiftningen om undervisning och elevvård i grundstadiet och på andra stadiet (16.12.2013). Genom ändringarna i lagen om grundläggande utbildning (i kraft den 1 januari 2014) förbättras arbetsron i skolorna, eleverna ges bättre möjligheter till deltagande och situationen för barn i sjukhusundervisning förbättras.

I den nya lagen om elev- och studerandevård (i kraft den 1 augusti 2014) finns de tidigare utspridda bestämmelserna om elev- och studerandevård samlade. Syftet med lagen är att flytta tyngdpunkten så att den i högre grad ligger på förebyggande insatser, och att förbättra tillgången till psykolog- och kuratorshjälp. Lagen omfattar även andra stadiers gymnasieutbildning samt den utbildning som avses i lagen om yrkesutbildning. Reformen förväntas medföra en förbättring i många av de problem som upprepade gånger har tagits upp i klagomål.

Språkärenden

Med tanke på rättsskyddet för dem som arbetar i byggbranschen är det nationellt sett problematiskt att de harmoniserade produktstandarderna kopplade till EU:s byggproduktförordning inte publiceras på alla officiella EU-språk, bl.a. på varken finska eller svenska. Standarderna är mycket viktiga med tanke på den obligatoriska CE-märkningen av byggprodukter, och aktörer i byggbranschen måste tillämpa dem. JO lämnade en fram-

ställan till miljöministeriet (MM) och arbets- och näringsministeriet (ANM) med förslag till nationella åtgärder och åtgärder på EU-nivå för att förbättra situationen (962/4/12* och 4779/4/12*).

MM meddelade att det har följt med hur översättningsfrågan framskrider inom EU, tagit upp saken till diskussion och fått den upptagen på Ständiga byggkommitténs föredragningslista. ANM har informerat ständiga kommittén för EU:s standardiseringsförordning om JO:s beslut och bett kommittén ta upp saken för behandling så att ett gemensamt europeiskt svar kan tas fram. ANM har dessutom för avsikt att utreda antalet standarder som lagstiftningen hänvisar till per förvaltningsområde och berespektive ministerier bedöma om åtgärder behöver vidtas. ANM avser också hänskjuta frågan till förenämnda kommitté för mer ingående behandling. I Finland kommer visserligen situationen att vara bättre än i många andra medlemsstater eftersom man här avser översätta 80 procent av alla harmoniserade produktstandarder.

JO bedömde frågan om personalens rätt att få handlingar som gällde omorganiseringsåtgärder på arbetsplatsen på sitt modersmål, i detta fall på svenska. Även om lagstiftningen inte kräver att denna typ av handlingar översätts kom Gränsbevakningsväsendet fram till att tjänstemännens rätt till likabehandling förespråkar att handlingar tillhandahålls enligt enhetliga former åt både finskspråkig och svenskspråkig personal (892/4/13).

Övriga ärenden

I ett avgörande som gällde regleringen av metrotrafiken konstaterade JO att säkerhetsgarantierna i metrotrafiken bör regleras i lag (448/4/11* och 3865/4/12).

Kommunikationsministeriet tillsatte en arbetsgrupp 3.4.2013 med uppgift att utreda regleringen av metrotrafiken. Arbetsgruppen föreslog 31.10.2013 (KM:s publikationer 32/2013) att metrotrafiken ska regleras på lagnivå. Ministeriet har för avsikt att inleda lagberedningen i februari 2014, utifrån arbets-

gruppens förslag och de yttranden som ges om förslaget. Målet är att lagen ska träda i kraft senast när trafiken på den s.k. västra metron inleds (i början av 2016).

Regionförvaltningsverket i Södra Finland hade inte fått tillräckliga resurser trots att ställföreträdaren för BJO redan en gång hade givit regionförvaltningsverket en anmärkning för framtiden om den oskäligt långa handläggningstiden för klagomål. Finansministeriet (FM) hade meddelat att det kommer att arbeta aktivt för att utveckla klagomåls- och tillsynsprocesserna hos regionförvaltningsverken och lagstiftningen på detta område, och inom resultatstyrningen ägna uppmärksamhet åt handläggningstiderna för klagomål hos regionförvaltningsverken. Ministeriet kommer också att följa med hur ärendemängden utvecklas, och vid behov föreslå resurstillskott i ram- och budgetförslagen.

Ställföreträdaren till BJO gav regionförvaltningsverket en ny anmärkning om ogrundat dröjsmål i handläggningen av ett ärende och bad FM meddela om ministeriet hade funnit det nödvändigt att föreslå resurstillskott för att avhjälpa situationen (2184/4/12*).

FM meddelade att ett projekt för förkortning av klagomålsköerna hos ansvarsområdet basservice, rättskydd och tillstånd inom Regionförvaltningsverket i Södra Finland hade inletts under 2013. Projektet inleddes 1.10.2013 och pågår i 13 månader. Den totala kostnaden för projektet under åren 2013 och 2014 beräknas uppgå till 760 680 euro. Under projektet har ett tillskott på totalt 13 årsverken anvisats för handläggning av klagomål på området social- och hälsovård vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland. De andra regionförvaltningsverken har också gjorts delaktiga i projektet.

3.4

JO:s framställningar om gottgörelse och ärenden vilka lett till uppgörelse i godo

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 rättigheter och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Genom att ett fel eller en kränkning av den klagandes 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 lett till ett positivt slutresultat. Även grundlagsutskottet betraktade i sitt betänkande (GrUB 12/2010 rd) 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.

Under verksamhetsåret 2012 gjordes 19 framställningar om gottgörelse. Härutöver ledde en kontakt som togs till myndigheten från kansliet medan klagomålen behandlades i ett flertal fall till att felet rättades till eller det bristfälliga förfarandet korrigerades, och således till att en uppgörelse i godo nåddes.

Grunderna för JO:s framställningar om gottgörelse har beskrivits närmare i berättelserna från de föregående åren 2011 och 2012 (s. 88 och s. 74).

3.4.1

FRAMSTÄLLNINGAR OM GOTTGÖRELSE

I det följande beskrivs framställningar om gottgörelse som JO har gjort under berättelseåret. Alla framställningar har inte ännu besvarats av myndigheterna.

Gottgörelse av kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter

Påbörjande av vårdåtgärder på patienter mot deras vilja

Enligt klaganden gjordes på henne på grund av njursten mot hennes vilja en epiduralbedövning, så att på henne likaså mot hennes vilja nedre vägen kunde föras in en kateter i urinröret.

Enligt JO:s åsikt var det klart, att vården av klaganden vid centralsjukhuset inte genomfördes på i patientlagen avsett sätt i samförstånd med henne. JO framhöll, att i vårt rättssystem inte ingår något sådant berättigande till att lämna en persons självbestämmanderätt utan avseende på den grunden, att en intervention i hennes fysiska integritet objektivt eller medicinskt övervägt kan betraktas vara i enlighet med hennes fördel.

JO ansåg det vara klart, att med de vårdåtgärder som vidtagits på klaganden i strid med hennes vilja hade kränkts det i grundlagens 7 § tryggade skyddet för den personliga integriteten och det i grundlagens 10 § och 8 artikeln i den europeiska människorättskonventionen tryggade skyddet för privatlivet. JO hade förvånat sig över, att de instanser som gett utredningar och utlåtanden i ärendet inte hade uppfattat detta. Enligt grundlagen och människorättskonventionen är en åtgärd i strid med patientens vilja tillåten endast om den baserar sig på en av riksdagen stiftad lag. Sådant lagstiftning har inte getts för somatisk hälso- och sjukvård. Patientlagen däremot förutsätter patientens samtycke till vårdåtgärderna.

Medicinska åtgärder, som har vidtagits utan patientens samtycke eller utan stöd av en lag som särskilt berättigar till åtgärder, har i människo-

rättsdomstolen betraktats som sådana kränkningar av 8 artikeln, för vilka bör betalas ersättning i pengar. Domstolen har fäst uppmärksamhet vid det, om åtgärden har orsakat klaganden känslor av rädsla, ångest eller underlägsenhet. JO ansåg det vara klart, att yrkespersonalen inom hälsovården vid centralsjukhuset hade orsakat klaganden sådant lidande, som skulle gottgöras henne. JO gav de läkare som utfört åtgärderna och sjukvårdsdistriktet en anmärkning för framtiden om de lagstridiga förfarandena (673/4/12*).

Sjukvårdsdistriktet meddelade JO, att det hade fattat ett beslut, varmed åt klaganden ersattes 1 000 euro för anpassningsstörning samt 2 000 euro för kränkning av självbestämmanderätten och den fysiska integriteten.

En annan klagande hade mot sin vilja getts näring med dropp och mot klagandens vilja hade denna getts lavemang. Dessutom hade avdelningssköterskan undersökt tillståndet för klagandens hud trots klagandens förbud och i närvaro av utomstående personer.

I beaktande av klagandens synnerligen allvarliga sjukdom och den därav orsakade hjälplösheten och beroendet av andra människors hjälp, ansåg JO det vara trovärdigt, att vårdpersonalens förfarande hade orsakat klaganden sådant lidande, som borde gottgöras denna. För bevakandet av sina rättigheter hade klaganden för sin del behövt juridisk hjälp, vilket har gett upphov till kostnader.

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Med det allmänna avses förutom staten bl.a. kommuner och samkommuner. Därför framställde JO, att samkommunen ersätter klaganden för de kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna klaganden blivit utsatt för (2803/4/12*).

Sjukvårdsdistriktet meddelade JO, att på basis av förhandlingar med klagandens ombud hade överenskommits om en engångsersättning på 8 500 euro för de inträffade kränkningarna av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Av polisen verkställda obefogade frihetsberövanden

Klaganden hade gripits, emedan polispatrullen hade haft felaktig uppfattning om innehållet i den efterlysning som gällde honom. Missförståndet hade berott på ett avbrott i informationen. Redan under transporten visade det sig, att efterlysningen inte förutsatte att klaganden förs till polisnärheten. Trots detta hade klaganden förts till polisstationen, där för klaganden hade utretts polisens förfarande och erbjudits transport till önskat ställe. Klagandens i sig synnerligen kortvariga förlust av friheten var i varje fall ogrundad. BJO framställde, att polisnärheten i Egentliga Finland skulle överväga, hur detta kunde gottgöras åt klaganden (2278/4/13*).

Polisnärheten meddelade att den hade beslutat att betala klaganden som gottgörelse 120 euro.

I ett annat klagomålsärende kritiserade klaganden på sin dotters vägnar en tandläkares, polisnärhetens och sjuktransportföretagets akutvårdspersonals förfarande. Enligt klagomålet begärde tandläkaren handräckning av polisen för transport av dottern till ett vårdhem, där hon befann sig i frivillig vård. Enligt klaganden bröt sig polispatrullen in i hennes familjs hem, varefter patienten fördes med våld till ambulansen och bands fast i liggande ställning under resan.

I lagstiftningen om hälsovården är läkare och tandläkare skilda yrken inom hälsovården. Av denna anledning kunde tandläkaren över huvud taget inte begära handräckning. Dessutom var det uppenbart, att bestämmelsens övriga grunder inte var uppfyllda i detta fall. Tandläkaren hade förfarit lagstridigt med sin begäran om handräckning utan därtill berättigande lagstadgad grund. Kommissarien hade i sin utredning berättat, att för givandet av handräckning hade funnits grund enligt polislagen, emedan i tandläkarens begäran hade hänvisats till bestämmelser i mentalvårdslagen och socialvårdslagen. Av be-

gäran av handräckning framgick emellertid, att avsikten inte var att transportera patienten till hälsovårdscentralen eller sjukhuset, såsom förut-sätts i lagen, och tandläkaren var inte en i lagen avsedd socialmyndighet. Kommissarien hade därigenom förfarit lagstridigt, när han hade beviljat handräckning utan därtill berättigande lagenlig grund.

Enligt JO är det uppenbart, att patienten upplevde situationen så, att hon var tvungen att stiga in i ambulansen. Hennes frihet hade således *de facto* berövats – låt vara kortvarigt – till följd av läkarens och polisens felaktiga förfarande. Därför bad JO sjukvårdsdistriktet och polisinsrättningen att överväga, om de kunde gottgöra patienten för den kränkning som riktats mot henne (4398/4/12*).

Polisinsrättningen i Östra Finland meddelade, att den hade sänt klaganden ett beslut om erläggande av gottgörelse. I sitt beslut bad polisinsrättningen om ursäkt för sin tjänstemans förfarande, beklagade det inträffade och betalade klaganden som gottgörelse 300 euro.

Också sjukvårdsdistriktet beklagade sitt felaktiga förfarande. Dessutom hade det beslutat att betala patienten som gottgörelse för frihetsberövandet 300 euro.

Kränkning av en lärares yttrandefrihet

JO gav direktören för fostrings- och utbildningsväsendet i Riihimäki stad och stadsjuristen en anmärkning angående kränkning av en lärares yttrandefrihet. Staden hade gett en klasslärare en skriftlig varning med anledning av en del yttranden i en artikel som läraren skrivit till insändaravdelningen i lokaltidningen. Enligt JO rymdes åsiktsinlägget också i fråga om de enskilda uttalandena klart inom gränserna för lärarens yttrandefrihet. JO bad staden att överväga, hur kränkningen av yttrandefriheten kunde rättas till och gottgöras läraren (3793/2/12*).

Staden meddelade att den hade avlägsnat den av läraren erhållna varningen, beklagat det åsamkade obehaget och betalat läraren gottgörelse samt fäst

de ifrågavarande tjänstemännens uppmärksamhet vid de grundläggande rättigheterna och särskilt tillgodoseendet av yttrandefriheten.

Kränkning av tryggheten av tillräckliga social- och hälsovårdstjänster

Klaganden kritiserade ordnandet av den minderåriga dottern A:s vård utom hemmet och bemötandet av barnet på de ställen för vård utom hemmet som anvisats barnet. Klaganden kritiserade också den hälsovård som ordnats för barnet.

Av det utlåtande som BJO fått och de därmed anslutna sakkunnigutlåtandena och utredningarna framgick, att A:s behov av barnskydd och därmed förenad vård och omsorg inte hade utretts tillräckligt. Inte heller A:s behov av hälsovårdstjänster hade utretts tillräckligt och av den anledningen hade man försummat att ordna den för barnet behövliga hälsovården eller den hade åtminstone fördröjts på ett allvarligt sätt.

A:s rätt att få den behövliga hälsovården förverkligades inte på ett tillräckligt sätt före hennes omhändertagande. Hennes rätt att få behovsenlig vård utom hemmet och med den förenad hälsovård förverkligades inte heller. Av denna anledning beslöt BJO föreslå omsorgsnämnden att gottgörelse erläggs åt A (3202/4/12).

Kränkning av tillgodoseende av rättsskyddet

BJO ansåg i sitt beslut om ett klagomål angående utsökning, att man vid tingsrätten hade förfarit lagstridigt, när man inte på det sätt som förut-sätts i utsökningsbalken hade tillställt den utsökningsman som fattat beslutet det hos tingsrätten direkt anförda besväret eller en kopia av besväret. BJO konstaterade, att förfarandet *de facto* lett till att klagandens i grundlagen tryggade rätt att söka ändring inte hade förverkligats av den anledningen, att man vid utsökningsverket inte hade haft kännedom om avsaknaden laga kraft hos det före-

gående skedet, och sålunda gjort en slutgiltig avräkning. BJO föreslog att justitieministeriet, som ansvarar för domstolsförvaltningen, skulle överväga hur klaganden kunde gottgöras för att rätten till sökande av ändring inte hade förverkligats (1285/4/12*).

Justitieministeriet meddelade att det betalar klaganden som gottgörelse för det i tingsrätten inträffade felet en ersättning på totalt 5 000 euro, som består av en gottgörelse på 4 500 euro för kränkningen av rätten att söka ändring och en ersättning på 500 euro för partens kostnader.

Gottgörelse av skada som orsakats av annat lagstridigt förfarande

Påförande av lagstridig klientavgift vid stödboende

BJO ansåg att omsorgen i Kuopio stad bröt mot olika lagar vid ordnandet av sociala tjänster för klaganden. Omsorgen hade för det första försummat sin skyldighet att åt klaganden fatta ett beslut om den för klaganden ordnade socialtjänsten dvs. ett stödboende i en förenings boendeenhet.

Dessutom handlade omsorgen i strid med lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården, emedan för klaganden inte hade fastställts någon klientavgift för stödboendetjänsten eller getts ett överklagbart beslut. Likaså handlade omsorgen i strid med lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, emedan enligt erhållen utredning för klaganden inte hade utretts dennes rättigheter och skyldigheter i stödboendet. För klaganden hade inte heller gjorts upp en serviceplan och någon företrädare för omsorgen hade inte deltagit i uppgörandet av serviceplanen i föreningen.

BJO framställde, att omsorgen i Kuopio skulle överväga, hur den kan gottgöra klaganden den ekonomiska förlust som orsakats av de avgifter för stödboendet som föreningen hade debiterat lagstridigt.

Enligt den utredning som getts av socialdirektören i Kuopio stad hade åt klaganden år 2013 betalats som gottgörelse 2 087,53 för avgiften för boendetjänsten

i mars 2010. Enligt utredningen hade detta ansetts vara en tillräcklig gottgörelse för omsorgens förfarande.

BJO konstaterade, att enligt den utredning som fanns till förfogande föreföll det som att klaganden själv hade finansierat avgifterna för stödboendetjänsten med en avsevärd summa. Inte heller någon betalning av gottgörelse år 2013 i enlighet med utredningen från omsorgen hade skett. Hos klaganden hade av inkomsterna kvarstått disponibla pengar för levernet mindre än 50 euro per månad.

Enligt BJO:s uppfattning borde klaganden inte alls ha betalat avgifter för stödboendetjänsten. BJO kunde inte heller på basis av den erhållna utredningen övertygas om att den avgift som föreningen debiterat av klaganden (eller rätteligen borde vara den avgift som föreningen debiterat av staden) hade varit skälig till sitt belopp. Av denna anledning framställde BJO för stadsstyrelsen i Kuopio, att staden skulle gottgöra klaganden de felaktigt debiterade klientavgifterna (avgifterna för stödboendet) (4995/4/13).

Försummelse att bevilja pensionärskort

Klaganden hade i maj 2012 besökt FPA:s byrå i Tammerfors och bett om pensionärskort för att kunna få rabatt exempelvis på tågbiljetter. Byrån hade emellertid meddelat att ett kort inte kan beviljas. Byrån hade gett ett intyg på papper, med vilket klaganden ändå inte hade fått någon rabatt.

FPA medgav att byrån hade gett klaganden felaktig information. Klaganden hade enligt FPA rätt till det efterfrågade kortet och FPA meddelade att det hade beställt ett sådant åt klaganden. FPA antog, att på felet hade kunnat inverka det, att klagandens fulla folkpension hade minskats av den proportionalitetskoefficient som berott på boende utomlands.

BJO underströk service- och rådgivningsskyldigheten samt även skyldigheten att iakttä noggrannhet. Dessutom uppmanade BJO distriktet att ta kontakt med klaganden och utreda, om den-

ne hade hunnit orsakas ekonomiska förluster av den anledningen, att FPA inte hade beviljat pensionärskortet. Klaganden hade nämligen i sitt klagomål meddelat att åtminstone avsikten hade varit att resa med tåg (1914/4/12*).

FPA:s områdescentral i Västra Finland meddelade, att enligt utredning som införskaffats av Tammerfors försäkringsdistrikt kan det uppskattas att klaganden orsakats en skada på 64,84 euro som icke erhållna rabatter. Områdescentralen meddelade att den godkänner klagandens yrkande och betalar klaganden 150 euro som ersättning för ovan nämnda skada och för det besvär som orsakats av ärendets behandling.

Oaktsamhet vid fattandet av beslut om invalidpension

FPA hade beviljat klaganden med ett beslut givet i mars 2012 invalidpension 1.2.2012. Av beslutet framgick emellertid inte, varpå tidpunkten för pensionens begynnande baserade sig. FPA korregerade under klagomålets behandling sitt beslut och beviljade klaganden invalidpension redan från 1.12.2009. FPA betalade åt klaganden efter avdrag av skatt retroaktivt ca 14 000 euro.

BJO ansåg att FPA försummat att behandla ärendet omsorgsfullt och meddelade FPA sin uppfattning. Dessutom uppmanade BJO ännu FPA att ta till behandling betalning av förseningsränta åt klaganden (1560/4/12*).

FPA:s hälsoavdelning meddelade, att den med sitt beslut hade beviljat klaganden en förseningsförhöjning med anledning av att förmånen fördröjts.

Försummelse att betala en fånge ersättning för resekostnader

Vid utsködningsverket hade i strid med fängelselagen iakttagits ett förfarande, där ersättningen från statsmedel av de resekostnader som orsakas av fångens anländande till fängelset hade ansetts vara bunden till den dömdes tillgångar och fän-

gelsets läge. JO framställde att utsködningsverket skulle överväga, hur det kunde ersätta klaganden för den skada som uppkommit av förfarandet.

Fången hade inte heller fått ersättning från statsmedel för resekostnader för hemresan vid frigivandet från fängelset, trots att rätt till sådan föreligger med stöd av lag. JO framställde att fängelset skulle överväga, hur det kunde gottgöra klaganden för den skada som orsakats av förfarandet (1160/4/12*).

Ledande häradsfogden vid utsködningsverket i Norra Savolax meddelade, att verket har ändrat sin praxis. Alla dömda tillfrågas om deras resekostnader. Åt klaganden ersätts som kostnader som orsakats av färden till fängelset de begärda 13,30 euro. Dessutom har en ursäkt framförts åt klaganden.

Fängelsedirektören meddelade, att framöver betalar fängelset de frigiuna fångarnas resekostnader inom finländskt territorium från statsmedel.

En elevs rätt till gratis skolskjuts

Klagandenas barn hade gått i närskolan från år 2001. Emellertid hade kommunens skoldirektör år 2009 ansett, att barnet gick i skola på fel elevupptagningsområde. Kommunen avsåg gratis skolskjuts och krävde att barnet flyttar till en annan skola. Kommunen hade emellertid inte fattat ett överklagbart beslut i ärendet och först från mars 2012 efter klagomål betalades för barnet avgiftsfri skolskjuts till närskolan.

BJO ansåg att kommunen hade tolkat lagen om grundläggande utbildning fel och att i ärendet med stöd av grundlagen borde ha getts ett överklagbart beslut. Ärendets behandling hade allt som allt tagit över tre år, vilket innebar en fördröjning av detta förhållandevis enkla ärendet. BJO gav anmärkningar åt såväl kommunens skoldirektör som bildningsnämnden. Dessutom framställde BJO att gottgörelse skulle betalas (261/4/12).

Enligt kommunens meddelande hade kommunen ingått en överenskommelse med elevens föräldrar. Kommunen betalade som gottgörelse för familjens äldre barns skolresor för tiden 2009 - 20.2.2012

inalles 1 789,20 euro. Likaså svarar kommunen som gottgörelse för familjens yngre sons skolskjutsar mellan familjens nuvarande bostad och skolan till dess att sonen börjar på sjätte årskursen.

Förskolans och daghemmets försummelse att sörja för transporten av ett sexårigt barn

Klagandena berättade, att deras sexåriga barn hade sänts med taxi direkt hem, och inte till dagvård, så som hade avtalats. Till följd av detta var barnet tvunget att för första gången utan ledsagare promenera ensam hem ca en kilometer från huvudvägen och vänta på hemmets gård ca tre timmar i femton graders köld. Man hade varseblivit situationen först på eftermiddagen, när fadern hade gått för att hämta barnet från eftermiddagsvården. Då hade det framgått, att ingen visste var barnet fanns. Fadern fann det skrämmande och frysande gråtande barnet på hemgården.

BJO konstaterade, att man i kommunen hade försummat att övervaka och sörja för klagandenas barns säkerhet med den följd, att barnet hade hamnat i ett för sin ålder uppenbart skrämmande och eventuellt också farlig situation. Också föräldrarna hade haft rätt att anta, att för deras barns säkerhet sörjs som sig bör både i förskolan och i dagvården. Enligt BJO borde kommunen därför på något sätt gottgöra det lidande som åsamkats klagandena och deras barn (4872/4/12).

Kommunen meddelade BJO, att den har beklagat det inträffade för klagandena och har betalat 100 euro som gottgörelse för det felaktiga förfarandet.

Skatteförvaltningens skyldighet att rätta till sina upprepade fel

Enligt den utredning som fått av skatteförvaltningen hade i den redan pensionerade klagandens förskottsinnehållningar förekommit oklarheter allt sedan år 2006. I förskottsinnehållningarna åren 2008–2011 hade samma inkomst noterats två gånger och först i förskottsinnehållningen år

2012 hade felet rättats till. I förskottsinnehållningen för år 2012 fanns ändå ett fel som berodde på en annan orsak, när den pensionsinkomst klaganden fått från Sverige hade noterats två gånger.

Enligt BJO kunde Skatteförvaltningens verksamhet inte betraktas som godtagbar i saken. Särskilt då i den skattskyldiges förskottsinnehållning under flera års tid upprepades samma fel, som berodde på skattemyndighetens felaktiga förfarande, kunde rättandet av felet inte lämnas att bero enbart av kundens rättelseyrkande. Skatteförvaltningens skyldighet att ge service och göra utredningar är särskilt accentuerad i fråga om sårbara människogrupper. Många personer som redan gått i pension hör till denna grupp.

BJO ansåg att Skatteförvaltningens försummelse i denna sak var allvarlig, och enligt henne var det inte tillräckligt, att man i den till henne givna utredningen hade beklagat det besvär och det obehag som hade orsakats klaganden. BJO bad Skatteförvaltningen att överväga, på vilket sätt de ekonomiskt eller på annat behörigt sätt kunde gottgöra klaganden för dessa av Skatteförvaltningens felaktiga förfarande orsakade och årligen upprepade olägenheter och besvär (2788/4/12).

Enligt ett meddelande från Skatteförvaltningen hade med klaganden ingåtts en överenskommelse, med vilken klaganden ersattes den ekonomiska skada som svarade mot ärendekostnaderna för rättelse av de felaktiga skattekortens skatteåren 2009–2011. Ersättnings belopp var 75 euro.

Sekretessbelagd uppgift i lista över arbetsskift

I en polisinskriftnings lista över arbetsskift hade klagandens frånvaro antecknats med en kod, men av listan framgick förklaringen till koden, som var rusmedelsrehabilitering. Således hade en sekretessbelagd uppgift yppats i listan över arbetsskift, vilket också polisinskriftningen medgav vara fel. BJO bad polisinskriftningen att överväga gottgörelse (2646/4/12).

Polisinskriftningen fattade beslut om att som gottgörelse betala klaganden 1 000 euro.

Mot offentlighetslagen stridande grund för avgift vid begäran om uppgift

Klaganden hade sökt en tjänst vid social- och hälsovårdsministeriet. När en annan person valdes, begärde klaganden av ministeriet en kopia av jämförelsen av sökandenas meriter och av den valda personens ansökan.

Social- och hälsovårdsministeriet förfor klandervärt, när det påförde parten en avgift för den givna handlingen på affärsekonomiska grunder och inte fogade besväransvisningar till sina beslut. JO uppmanade ministeriet att utreda, om klaganden hade orsakats ekonomisk skada när avgiften hade bestämts på felaktiga grunder, och att överväga gottgörelse av den eventuella skadan (60/4/11*).

Ministeriet meddelade att det returnerar 47,30 euro åt sökanden. För tjänstemännen hade framhållits förfarandet enligt 14 § i offentlighetslagen. Också avgiftspraxis hade förenhetligats.

Överraskande ändring av anvisningarna om valreklam vid vägaren

Trafikverket hade en månad före kommunalvalskampanjen på hösten 2012 ändrat anvisningarna om valreklam vid vägaren utan att meddela om detta till dem som deltog i valkampanjen. Bestämmelserna hade ändrats enbart med ett e-postmeddelande och så sent, att valreklamerna i huvudsak redan var tillverkade. De avlägsnade valreklamerna hade behandlats som avfall, vilket orsakade utgifter för klagandena. Enligt anvisningarna borde de avlägsnade reklamerna hållas i lager så, att ägaren kan avhämta dem om han så önskar.

BJO ansåg att Trafikverket i saken hade förfarit i strid med principen om skydd för förtroendet. En enskild bör kunna lita på att myndighetens verksamhet inte ändras överraskande eller retroaktivt så, att det inverkar menligt på den enskildes rätt eller fördel. De som ställt upp valreklamer invid ringvägarna hade haft rätt att lita på, att de anvisningar de kände till inte plötsligt ändras. En-

ligt BJO borde Trafikverket också överväga att betala gottgörelse åt dem som yrkade på detta. Hon bad också Trafikverket om ett utlåtande före utgången av februari 2014 angående det, på vilka sätt verket avser att ge anvisningar om valreklam vid ringvägarna vid det kommande valet till Europaparlamentet (3999* och 4007/4/12*).

Försvunna pengar som förvarats av polisen

Enligt en anteckning som gjorts vid polisfängelset fanns i klagandens fack 460 euro pengar, varför enligt bokföringen 30,20 euro var försvunna. Orsaken till skillnaden kunde inte klargöras och det inträffade kunde inte tillskrivas någon enskild tjänsteman vid polisinsrättningen. Den frihetsberövades pengar hade varit i förvar hos polisinsrättningen i Helsingfors och polisinsrättningen var ansvarig för pengarnas förvaring. BJO framställde att polisinsrättningen i Helsingfors vidtar åtgärder för att åt klaganden erlagga skillnaden mellan den penningssumma som enligt bokföringen fanns i förvar hos polisinsrättningen och den faktiska penningssumman (4749/4/11).

Polisinsrättningen i Helsingfors hade fattat beslut i ärendet. Där konstaterades, att i enlighet med BJO:s framställning ersattes åt klaganden den saknade skillnaden i de pengar som varit i polisens förvar.

3.4.2 ÄRENDEN VILKA LETT TILL UPPGÖRELSE I GODO

I det följande beskrivs en del fall, där medan klagomålet behandlades en kontakt från JO:s kansli till myndigheten ledde till att felet rättades till eller det bristfälliga förfarandet korrigerades, och således till att en uppgörelse i godo nåddes.

Fångvården

I ett klagomål kritiserades ett fängelses förfarande i att underlåta att betala klagandens lön. I den preliminära utredning som fått med anledning av klagomålet konstaterades, att lönen sannolikt har blivit obetald av förbiseende. Eftersom i saken hade skett en korrigering efter kontakten från JO:s kansli, fanns det enligt JO inte längre anledning att desto mer undersöka saken (4329/4/12).

I ett klagomål kritiserades den vid fängelset iakttaga dagordningen, som leder till att den tid som har reserverats för morgongöromålen och morgonmålet i praktiken blir så knapp, att man beger sig till arbetsplatsen ”med semlan i munnen”. Enligt klagomålet blir också på lunchen de för måltiden reserverade 30 minuterna ofta knappa. JO konstaterade, att enligt den utredning som fått med anledning av klagomålet hade knappheten i den tid som reserverats för måltiderna noterats vid anstalten, och man går in för att korrigera missförhållandet med att öka å ena sidan punktligheten och å andra sidan flexibiliteten. Således förutsatte klagomålet inte längre åtgärder från JO:s sida (3950/4/13).

JO hade i sina tidigare ställningstaganden (bl.a. 570/4/05) ansett, att den i fängelserna använda ärendebblanketten, som fångarna ska använda för olika slag av ansökningar och förfrågningar, inte får rubriceras eller i fängelsets officiella anvisningar kallas för ”rutinalappu” (ung. ”gnatlapp”), även om uttrycket var helt befäst i fängelsekulturen. Han ansåg att ”rutinalappu” var ett nedvärderande uttryck, som stämplade en saklig kontakt från en fånge som onödigt klagande.

Med anledning av klagomålet begärdes av fängelsedirektören en preliminär utredning, i vilken denne konstaterade, att i blankettfacket på en fängelseavdelning alltjämt fanns det gamla klistermärket ”rutinalaput”. Direktören berättade att han avlägsnat klistermärket. På grund av detta gav saken inte anledning åt JO till annat än att han fäste fängelsets uppmärksamhet vid att avlägsna klistermärken eller andra motsvarande texter som nedvärderar av fångarna tagna kontakter (3257/4/13).

I ett klagomål kritiserades bland annat det, varför det i fängelset inte finns möjlighet att besöka biblioteket, om den för detta ansvariga personen är på semester. Enligt utredningen har vid fängelset inte ordnats egentliga bibliotekstjänster under sommaren. De tidningar som kommer till biblioteket delas ut direkt till fångarnas boendeavdelningar och de cirkulerar från en avdelning till en annan. Fängelsedirektören konstaterade, att i och med klagomålet hade man vid anstalten fattat beslut om att ordna bibliotekstjänster under handledarens kommande semestrar. JO konstaterade att den omständighet som i klagomålet betraktats som ett missförhållande hade korrigerats (3320/4/13).

Socialvården

I ett klagomål kritiserades en stads socialbyrå för att man vid socialbyrån vägrade att lämna ut en e-postadress eller att ta emot ansökan om utkomststöd elektroniskt. Enligt erhållen utredning ville man temporärt inte ta emot ansökningar om utkomststöd på grund av praktiska arrangemang. Enligt utredningen hade situationen emellertid förändrats och staden hade nu i användning en e-postadress till vilken man kan sända ansökningar jämte bilagor. Ställföreträdande BJO konstaterade på basis av den erhållna utredningen, att saken hade lagts till rätta. Således gav inte saken längre anledning till desto mera från laglighetsövervakarens sida (3577/4/13).

Enligt en klagande hade denne inte fått de begärda handlingarna från stadens socialbyrå. På grund av klagomålet gav socialbyrån en muntlig utredning. Enligt ledande socialarbetaren hade de begärda handlingarna nu sänds till klaganden försedda med mottagningsbevis. Ledande socialarbetaren hade också försökt få kontakt med klaganden per telefon. Socialbyrån hade beklagat det inträffade. Enligt BJO hade saken lagts till rätta och gav således inte anledning till annat än att BJO hänvisade till rättsreglerna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och förvaltningslagen. BJO fäste stadens omsorgs-

nämnds uppmärksamhet vid de skyldigheter för myndigheterna som härrör av bestämmelserna (4668/4/13).

En klagande kritiserade stadens rådgivning angående transporttjänster. Med anledning av klagomålet gav socialarbetaren en muntlig utredning. Enligt den hade åt klaganden berättats, att man i ärenden som gäller ordnande av transporttjänster kan ta kontakt med serviceförmannen vid reseservicecentralen. Socialarbetaren hade inte hunnit besvara den förfrågan som klaganden hade sänt per e-post. Socialarbetaren beklagade saken och lovade att besvara förfrågan så snart som möjligt. Ställföreträdare BJO ansåg att klagomålet inte gav anledning till åtgärder utöver att stf. BJO delgav statens välfärdstjänster de principer som gäller om ordnande av transporttjänster för svårt handikappade personer (5115/4/13).

Hälso- och sjukvården

I ett klagomål kritiserades samkommunens för social- och hälsovården förfarande i behandlingen av en ansökan som gällde byte av vårdställe. Med anledning av klagomålet inhämtades en utredning per telefon. Enligt ansvarsområdeschefen hade denna utrett saken med företrädare för sjukhuset. Om utredningens resultat meddelades emellertid inte åt klagandena på grund av den psykiatriska verksamhetens svåra arbetssituation. Enligt ansvarschefens meddelande kommer svar att ges åt klagandena inom den närmaste tiden.

Enligt JO är ett beslut som gäller val av vårdställe inte ett överklagbart förvaltningsbeslut (Lagutskottets betänkande 1/1997 rd). Klagandenas skriftliga ansökan borde ändå ha besvarats skriftligt inom skälig tid. Så skedde inte, och förfarandet var därigenom felaktigt. Emedan svaret ändå sänds till klagandena inom den närmaste tiden, ansåg JO att saken inte ger honom anledning till annat än att han sänder en avskrift av sitt svar till samkommunen för social- och hälsovården (106/4/13).

En klagande kritiserade sjukhusets förfarande, när blanketten för beslut om omhändertagande av egendom fanns endast på finska, trots att klaganden var svenskspråkig. Med anledning av klagomålet togs kontakt med sjukhuset per telefon. Enligt vad som uppgetts kommer blanketten snarast att översättas till svenska. JO konstaterade, att den språkliga servicen vid sjukhuset var bristfällig. På grund av klagomålet kommer patienternas rättsskydd emellertid att förbättras i framtiden. Bl.a. på grund av detta gav ärendet inte anledning till ytterligare åtgärder (673/4/13).

I ett klagomål klandrades sjukvårdsdistriktets förfarande. Åt klaganden lämnades inte allt det material denne begärt och det gavs inte ett överklagbart beslut om nekandet. Enligt utredning som inhämtats från sjukvårdsdistriktets förvaltningschef per telefon ska klagandenas senaste begäranden om uppgifter kontrolleras och åt klaganden sänds antingen det begärda materialet eller så ges ett överklagbart beslut angående ett eventuellt nekande. Av denna anledning gav ärendet åtminstone inte i detta skede anledning till åtgärder från JO:s sida (1848/4/13).

Enligt ett klagomål hade uppgifter som gällde den klagandes hälsa ogrundat antecknats i det vid sjukhuset uppgjorda slututlåtandet som gällde klagandens mor. Dessutom skulle enligt klaganden stadens hälsocentralläkare ha yppat dessa uppgifter för modern. Enligt den utredning från social- och hälsovårdsverket som inhämtats med anledning av klagomålet hade de uppgifter som gällde klaganden avlägsnats ur det vid sjukhuset uppgjorda slututlåtandet. Hälsocentralläkaren för sin del bestred att hon hade förfarit på det sätt som avsetts i klagomålet. I de anteckningar i patientjournalen som gällde ifrågavarande besök fanns inte uppgifter som gällde klagande. Ärendet gav således inte anledning till åtgärder från JO:s sida (2343 och 2357/4/13).

I ett klagomål klandrades sjukhusets praxis att av patienterna debitera en särskild avgift för läkarutlåtanden i och för rehabiliteringsstöd. Av den utredning som inhämtades med anledning av klagomålet framgick, att det var fråga om ett läkarutlåtande som inte hörde till vården vid sjuk-

huset. Enligt sjukhusets praxis har sjukhusläkarna skrivit sådana utlåtanden åt patienterna på basis av ett privaträttsligt avtal. Den medicine kandidat som skrivit utlåtandet, hade felaktigt gjort utlåtandet på en blankett med sjukhusets namn. Sjukhuset hade tagit befattning med saken med instruktioner, och sjukhusets blankettunderlag används inte längre som grund för privaträttsliga fakturor. Den medicine kandidat som skrivit utlåtandet hade lovat att återbetala det debiterade arvudet. För den händelse att så inte sker, meddelade JO klaganden för kännedom, att enligt uppgift som fåtts från FPA ersätts de kostnader som orsakas av läkarutlåtande för fortsatt rehabiliteringsstöd eller pension åt sökanden. Klaganden kan således vid behov ännu vända sig till FPA (2550/4/12*).

Enligt en klagande hade denne inte fått av hälsocentralen mottagningstid hos läkare för efterkontroll av en operation som gjorts på dermatologiska polikliniken. Med anledning av klagomålet bad man i enlighet med JO:s beslut hälsocentralen att kontakta klaganden och meddela JO, huruvida man i saken nått ett för klaganden tillfredsställande slutresultat eller, om så inte var fallet, lämna JO en för undersökning av ärendet behövlig utredning. Hälsocentralens ledande läkare meddelade att han tagit kontakt med klaganden per telefon och att åt klaganden ordnats en kontrolltid hos dermatolog. Av denna anledning gav ärendet inte anledning till ytterligare åtgärder från JO:s sida (3588/4/13).

Intressebevakningen

Enligt klaganden hade denne inte fått svar av magistraten på sin förfrågan. Med anledning av klagomålet togs kontakt med magistraten per telefon. Efter kontakten tillställde magistraten JO:s kansli det svar som den sändt till klaganden. Efter som magistraten särskilt hade besvarat klagandens förfrågan, förutsatte ärendet inte ytterligare åtgärder från JO:s sida (1164/4/13).

Socialförsäkringen

Enligt klaganden hade han blivit utsatt för ett rån. Han förlorade då sin plånbok och bl.a. det där förvarade, med fotografi försedda FPA-kortet, som hade R-beteckning. Klaganden hade ansökt om ett nytt kort från FPA, men åt honom hade meddelats, att FPA inte längre beviljar med fotografi försedda FPA-kort. Klaganden uppgav att han var tvungen att på olika ställen ha med sig militärpasset och frontmannatecknet för att få rabatter och förmåner. Han upplevde förfarandet som besvärligt och begärde åtgärder i saken.

Enligt FPA hade man åt krigsveteraner kunnat förutom ett kort utan fotografi ge ett skriftligt intyg av storleken A4 om beviljat frontmannatillägg. Enligt FPA hade veteranerna emellertid upplevt förfarandet som besvärligt. FPA ändrade därför i början av år 2012 sitt tidigare beslut så, att åt veteranerna fram till hösten 2014 kan beviljas ett nytt med fotografi försett kort i stället för ett som förkommit. FPA beklagade att den byrå som behandlat klagandens ärende inte hade noterat de givna aktuella instruktionerna. BJO konstaterade, att då FPA enligt sitt utlåtande hade beställt ett nytt med fotografi försett FPA-kort åt klaganden, hade saken för hans del korrigerats.

Allmänna kommunärenden

Klaganden kritiserade stadens tjänstemän för behandlingen av ersättningsyrkande för en vattenskada på hans fastighet. Enligt stadens utredning hade klaganden sändt staden en skadeanmälan. Vattenverkets direktör hade undersökt händelserna på hösten 2012. Enligt undersökningen hade det vatten som översvämmat källaren ansamlats från regnvattenrören. Detta hade berättats för klaganden och samtidigt hade åt honom överlämnats kameraupptagningens undersökningsresultat i CD-form. Som bilaga till stadens utredning fanns det nu givna skriftliga svaret på klagandens skadeanmälan. I svaret redogjordes för händelser-

na och konstaterades, att omsorgen om regnvat-
tenrören ankommer på fastighetens ägare och att
staden inte är skyldig att ersätta skadorna.

Enligt ställföreträdanden för BJO borde åt
klaganden, samtidigt när för honom muntligt
berättades skadans orsak och uppfattningen att
staden inte är ersättningsskyldig i saken, ha getts
ett skriftligt motiverat svar på hans skadeanmä-
lan. När klaganden fick ett vederbörligt skriftligt
svar först efter flera månader, fördröjdes ärendets
behandling ogrundat. Med beaktande av att åt
klaganden hade meddelats stadens uppfattning
muntligt, beslöt ställföreträdanden för BJO emel-
lertid att ärendet inte ledde till andra åtgärder,
utom att han inför framtiden fäste ifrågakran-
de stadstjänstemäns uppmärksamhet vid att ett
ärende som anhängiggjorts blir behandlat på ve-
derbörligt sätt.

Språkärenden

Klaganden kritiserade förfarandet vid polisin-
rättningen i Östra Nyland vid behandlingen av
en brottsanmälan. På basis av den utredning som
fåts med anledning av klagomålet var det uppen-
bart, att klaganden hade svårigheter med att få ve-
derbörlig service på svenska. När klaganden tog
kontakt med undersökningsledaren för att med
denne diskutera ett beslut om att avsluta under-
sökningen, hade undersökningsledaren talat fins-
ka, emedan han inte kunde tala svenska tillräck-
ligt flytande. Eftersom polisinrättningen medde-
lade, att den gett instruktioner om att framöver
de svenska kundernas ärenden överförs till att
behandlas av polismän som behärskar svenska,
ansåg JO det vara tillräckligt att meddela sina
synpunkter på förverkligandet av de språkliga
rättigheterna polisinrättningen för kännedom
(5004/4/12).

Enligt klaganden fanns centralkriminalpoli-
sens material om bekämpning av penningtvätt in-
te tillgängligt på svenska. Eftersom centralkrimi-
nalpolisen meddelade JO att den börjat översätta

det i klagomålet avsedda materialet och förnya
sina webbsidor, ledde klagomålet inte till andra
åtgärder än att JO bad att ett meddelande ges, när
översättningen av materialet och förnyelsen av
sidorna har slutförts (2232/4/13).

Beskattningen

En klagande hade varit missnöjd med de i de verk-
ställda beskattningarna som avdragsgilla godkän-
da beloppen för resekostnaderna mellan bostaden
och arbetsplatsen. Klaganden misstänkte, att hon
inte bemötts jämlikt i jämförelse med sina arbets-
kamrater, emedan hon inte beviljats avdrag för
användning av egen bil.

Enligt skattebyråns utredning hade skatterät-
telsenämnden avslagit klagandens rättelseyrkan-
den angående skatteåren 2008 och 2009. Av den-
na anledning hade klaganden meddelats per brev,
att hon i beskattningen för år 2011 kommer att
påföras för upprepade och ogrundade rättelseyr-
kanden en skatteförhöjning om nära 300 euro.
Skatteförvaltningens Personbeskattningsenhet
meddelade emellertid i sin utredning till BJO, att
det inte fanns grunder för påförande av skatteför-
höjningen i klagandens situation, och att den ha-
de upplyst skattebyrån om att den påförda skatte-
förhöjningen skulle avlägsnas.

BJO konstaterade, att den påförda skatteför-
höjningen hade avlägsnats och att saken således
hade korrigerats till denna del. Med avseende till
detta, och emedan klaganden hade till sitt förfo-
gande de i lagen föreskrivna besvärsvägarna, med
stöd av vilka han/hon kunde låta rätten att avdra
resekostnaderna undersökas av besvärsmyndig-
heterna, ledde klagomålet inte till åtgärder från
BJO:s sida (3265/4/12).

Trafiksäkerhetsverket hade återbetalat for-
donsskatt till klaganden. Enligt verkets medde-
lande om återbetalning var beloppet för den skatt
som skulle återbetalas 73 408 euro. Verket medde-
lade att det återbetalar 73,40 euro. Enligt klagan-
den borde den rätta summan enligt normala av-
rundningsregler ha varit 73,41 euro.

Med anledning av klagomålet togs kontakt per e-post med Trafiksäkerhetsverket. I meddelandet hänvisades till lagen om avrundningar av betalningar i euro och till de avrundningsregler som kan härledas från Skatteförvaltningens instruktion om förskottsinnehållning. Enligt verkets meddelande hade saken nu retts ut. Framöver görs ändringar och verket kommer att i betalningar använda endast två decimaler. I detta sammanhang säkerställs, att avrundningarna i samtliga fall görs enligt normala avrundningsregler. På basis av den erhållna utredningen beslöt BJO, att klagomålet inte ledde till andra åtgärder än att hon sände sitt svar Trafiksäkerhetsverket för kännedom (5203/4/13).

Jord- och skogsbruk

Klaganden kritiserade faktureringen av flygfotografier. Enligt klaganden hade priset på flygfotografierna varit väsentligt högre än vad som hade berättats när flygfotografierna beställdes. Enligt Lantmäteriverkets Informationstjänstcentral hade i faktureringen av flygfotografierna inträffat ett fel, som man inte hade märkt på grund av den sena fakturerings tidpunkten. Tidpunkten för beställning av fotografierna hade inte kontrollerats vid fakturerings tidpunkten i mars 2013 och felet hade inte heller märkts när klaganden förfrågat sig om fakturans riktighet. Informationstjänstcentralen meddelade, att den återbetalar den felaktigt fakturerade summan åt klaganden. Enligt uppgift som fåtts per telefon hade så sedermera också skett.

Eftersom enligt Lantmäteriverkets Informationstjänstcentral utredning saken hade korrigerats med anledning av kontakten från JO:s kansli, ansåg BJO att ärendet inte gav anledning till ytterligare åtgärder (1436/4/13).

3.5

Särskilt tema år 2013: jämlikhet och jämställdhet

3.5.1 INLEDNING

Jämlikhet och jämställdhet var kansliets särskilda tema år 2013, alldeles som under det föregående året. Temat tas upp vid alla inspektioner och studiebesök samt beaktas också i den övriga verksamheten, såsom när egna initiativ övervägs (om behandling av ett tema och framlyftande av det i JO:s verksamhet i allmänhet, se berättelsen för år 2010, s. 113).

Eftersom temat är mångfasetterat och omfattande har det varit nödvändigt att avgränsa behandlingen av det i årsberättelsen. Detta avsnitt innehåller en sammanfattande presentation av iakttagelser som gjorts vid inspektionerna och studiebesöken och som handlar om huruvida medborgarna har jämlik tillgång till service och bemöts jämlikt hos olika myndigheter. Egna initiativ respektive klagomål som anknyter till saken refereras i den utsträckning det har varit ändamålsenligt. Utförligare referat finns i samband med respektive sakhet eller på JO:s webbplats.

I inledningen har det sammanställts inspektionsiakttagelser från olika förvaltningsområden och avgöranden inom vissa sakhet (språkliga rättigheter, kundservice och jämlikt bemötande). Avslutningsvis har det sammanställts iakttagelser och avgöranden som tar fasta på vilka jämlikhetsrelaterade problem som förekommer när det gäller bemötandet av vissa grupper av människor med särskilda behov och servicens tillgänglighet.

3.5.2 SERVICENS TILLGÄNGLIGHET PÅ DET EGNA MODERSMÅLET ELLER PÅ ETT SPRÅK SOM FÖRSTÅS

Vid inspektion av en polisinsättning upptäcktes det att bara finsk- och engelskspråkiga anvisningar för hur man bokar tid till polisens tillståndsservice var framlagda på polisstationens service-disk. Anvisningen hade tryckts också på svenska, men av någon orsak saknades den språkversionen (3402/3/13*).

Vid polisinsättningen i Lappland fanns fyra personer som klarade av att betjäna på samiska. Lagen om varningsmeddelanden medförde problem med avseende på den samiskspråkiga betjäningen, och därför önskades färdiga fraser på samiska. Som en utmaning betraktades också att det finns tre olika samiska språk (3951/3/13). Vid åklagarämbetet i Lappland fanns däremot ingen anställd med kunskaper i samiska, och ämbetet tvingades att ty sig till tolkning vid behov. På ytterdörren till servicebyrån i Ivalo fanns dock uppgifter inte bara på finska utan också på alla de tre samiska språken om när och var åklagaren var anträffbar samt åklagarens kontaktuppgifter (3650/3/13).

Vid ett besök hos Polisstyrelsen informerades BJO om den slutrapport som arbetsgruppen för språklig polis-service hade gett. Det berättades att en av utgångspunkterna för reformen av polisens förvaltningsstruktur är att trygga den språkliga polis-servicen och att tillgången till service som ges på svenska inte försvagas (5314/3/13).

Under fängelseinspektioner framkom vid flera inspektionsobjekt brister som särskilt gällde utländska fångars möjligheter att på ett språk som de förstår få information om förhållandena i fängelset och om sina rättigheter och skyldigheter:

- fängelsets ordningsstadga och ankomstanvisning fanns bara på finska (1671/3/13)
- i ett fängelse fanns ordningsstadgan och ankomstanvisningen inte på svenska, trots att JO redan vid en inspektion år 2010 hade uppmärksamgjort fängelset på bristen (1752/3/13)

JO bad att fängelset senast 30.9.2013 skulle sända ordningsstadgan och ankomstanvisningen i svensk version till JO-kansliet.

- fängelsets anvisningar på anslagstavlorna fanns bara på finska (2476/3/13)
- några utländska fångar berättade att deras förfrågningar inte besvarades (2476/3/13)
- vid samtal med fångar berättade särskilt utländska fångar att det var svårt att få information om fångarnas rättigheter och skyldigheter samt om anstaltens verksamheter av olika slag och om personalen – språket i alla skriftliga anvisningar var finska (4992/3/13)
- enligt utländska fångar kunde en del av fängvaktarna bara finska, eller så gick de inte med på att tala annat än finska (4992/3/13)
- den ankomstanvisning som fängelset hade utarbetat fanns på finska och dessutom på svenska, estniska och ryska, men inte på engelska (5309/3/13)

JO ansåg att fängelset ska se till att de utländska fångarna får information, särskilt sådan information som betraktas som viktig och inte framgår av ankomstanvisningen. JO ansåg också att det för att fångarna ska bemötas jämlikt är viktigt att sträva efter att förfrågningar som utländska fångar gör besvaras på ett språk som fångarna förstår, vid behov med hjälp av tolk (2476 och 5309/3/13).

Vid en del fängelser tillgodosågs de språkliga rättigheterna väl: fängelsets ankomstanvisning var tillgänglig på finska, engelska, svenska, ryska och rumänska (2476/3/13).

Vid ett psykiatriskt sjukhus var svenskspråkiga patienter tidvis intagna, men åtminstone på den avdelning som inspekterades fanns det inga M3-blanketter där språket var svenska (1530/3/13).

JO uppmanade sjukhuset att skaffa svenskspråkiga blanketter.

Myndigheterna anlitar allt oftare tolktjänster. Inspektionsobjekten påtalade inte några problem som gällde deras tillgänglighet:

- en stads interna affärsverk (2083/3/13*)
- en magistrat (2126/3/13)
- en specialskola som staten är huvudman för (4234/3/13)
- ett åklagarämbete (3650/3/13)
- ett fängelse (1671/3/13)

Utgående från klagomål tog JO ställning till bl.a. följande frågor som anknyter till språklig jämlikhet:

- jämlikhet uppnåddes inte mellan sådana aktörer inom EU:s olika medlemsstater som är i byggbranschen (*språkärenden*, 962* och 4779/4/12*)
- ett jämlikt bemötande av tjänstemännen på en arbetsplats i samband med en omorganisering skulle ha talat för att tillhandahålla dokumenten för de finskspråkiga och de svenskspråkiga anställda på ett enhetligt sätt (*språkärenden*, 892/4/13)

3.5.3 KUNDSERVICE

Vid en inspektion av en polisenhet för tillståndsservice diskuterades problem med att nå fram till telefonservicen (3402/3/13).

Vid inspektionen av Lapplands polisinsättning visade det sig att uttryckningsuppdragen hade minskat under de senaste åren. En delförklaring till detta ansågs vara att polisen inte larmas i glesbefolkade områden eftersom den ändå inte skulle komma snabbt till platsen (3951/3/13). I de områdena var inte heller polisens tillstånds-

service lika tillgänglig som annanstans: exempelvis besökte en företrädare för polisen samservice-stället i Utsjoki en gång per månad och Savukoski 2–3 dagar per vecka (3951/3/13).

En viktig iakttagelse vid fängelseinspektionerna var att det var svårt för fångarna att få information om sina rättigheter och skyldigheter i fängelset samt om anstaltens verksamheter av olika slag – dessa problem framkom i synnerhet vid diskussioner med utländska fångar (2476, 4992 och 5309/3/13).

I samband med att JO besökte Brottsförhållningsverkets centralförvaltningsenhet delgav han enheten de tidigare refererade iakttagelserna (5638/3/13).

Det utvecklingsarbete som hade inletts för att förenhetliga magistraternas förvaltningsverksamhet var enligt BJO av största vikt för att ett jämlikt bemötande ska uppnås. I magistraternas verksamhet framkom emellertid problem med servicens tillgänglighet – ofta var konsumentrådgivningens telefonservice överbelastad så att rådgivningen inte kunde nås. Vid en magistrat som inspekterades ansågs orsaken vara bristande resurser (2126/3/13).

Vid en stads ekonomi- och skuldrådgivning ansågs det att ekonomi- och skuldrådgivningsservicens dåliga tillgänglighet var ett landsomfattande problem. År 2012 var väntetiden vid inspektionsobjektet för klienter som skulle avlägga sitt första besök hos ekonomi- och skuldrådgivningen 64 dagar från tidsbeställningen till det första mötet med rådgivaren. Nu är väntetiden hela 90 dagar (2127/3/13).

Enligt BJO var väntetiden vid inspektionsobjektet redan år 2012 litet längre än vad som kan betraktas som skäligt, men läget hade försämrats ytterligare i början av året. BJO konstaterade att de som ansvarar för tillsynen över ekonomi- och skuldrådgivningen och för att sådan rådgivning ordnas i tillräcklig omfattning, dvs. regionförvaltningsverket och staden, skulle se till att förfarandena utvärderas kritiskt och att tillgången till skuldrådgivningsservice är så heltäckande som möjligt inom ramen för resurserna.

BJO hänvisade till sitt beslut av 28.12.2012 (2816/4/11), enligt vilket återkommande problem, bl.a. ständig underdimensionering av resurserna, hade förekommit under hela den tid den lagstadgade ekonomi- och skuldrådgivningen har existerat. BJO ansåg att det alltså inte hade vidtagits sådana åtgärder att klienterna i hela landet är jämlika med avseende på erhållandet av service. Därför beslöt BJO börja undersöka på eget initiativ hur de grundläggande rättigheterna – såsom jämlikhet och rätten till god förvaltning – tillgodoses när servicen utvecklas.

Den tidsbeställningsmodell som en arbets- och näringsbyrå hade tagit i bruk avvek från de andra byråernas och hade också lett till klagomål. Till denna del var det också fråga om jämlikt bemötande. Enligt företrädare för inspektionsobjektet hade det före reformen föreslagits för ministeriet att enhetliga verksamhetsmodeller skulle utarbetas för alla byråer. Så blev dock inte fallet, i stället gavs byråerna mycket stor frihet att ordna sina kundservicefunktioner som de ville (4194/3/13).

BJO hade fått in klagomål enligt vilka det var nödvändigt att reservera tid för samtal med tjänstemän vid arbets- och näringsbyrån. Vid ett besök hos en NTM-central tog BJO upp att han ansåg att det är viktigt att det vid arbets- och näringsbyråerna finns möjlighet att kontakta personalen direkt på något sätt, t.ex. genom ett könummersystem, och inte bara efter att först ha reserverat tid (4195/3/13).

Vid Kommunernas pensionsförsäkring var anhopningen av obehandlade pensionsansökningar så stor att omkring etthundra önskemål om att behandlingen skulle påskyndas inkom varje vecka (1473/3/13).

BJO fann det angeläget att Keva så snabbt som möjligt lyckas åtgärda anhopningen av pensionsansökningar och när sin målsatta behandlingstid. Han beslöt ge akt på måltufallet.

På basis av klagomål tog JO ställning till bl.a. följande frågor som anknyter till kundservicen:

- ärendehanteringarna, servicearrangeman-
gen och de långa väntetiderna inom polisens
tillståndsförvaltning (polisen, 4168/4/11* samt
2028*, 2047* och 2200/4/12*)
- möjligheten för fångar att fjärrlåna biblioteks-
böcker (fångvården, 2076/4/13)
- fördröjningar vid behandlingen av arbetstill-
ståndsärenden vid arbets- och näringsbyråer-
na (arbetskraften och utkomstskyddet för
arbetslösa, 1960/4/12*)
- arbetslöshetskassans långa behandlingstider
(arbetskraften och utkomstskyddet för arbets-
lösa, 3060* och 3201/4/12*)

JO undersökte på eget initiativ fångarnas tillgång till bankservice (fångvården, 3027/2/10).

3.5.4

JÄMLIKT BEMÖTANDE

Modern till ett barn hade angetts som huvud-
man i ett datasystem som en stads affärsverk
använde. Det var anledningen till att fakturan
i bokföringen av fordringar hade listats enligt
moderns namn, trots att båda föräldrarna stod
som betalare av dagvårdsavgiften (2083/3/13*).

BJO hänvisade till sitt beslut av 12.8.2011
(557/4/11*), enligt vilket den som de facto hade an-
sökt om service ska anges som sökande i individbe-
slut som fattas inom socialvården. Myndigheten
hade inte rätt att rikta beslut till den i familjen som
enligt myndighetens uppfattning var familjens hu-
vudperson, när någon annan familjemedlem var
sökande. Denna praxis där ställningen som s.k. hu-
vudman i datasystemet i själva verket definierades
utifrån sökandens kön stred enligt BJO:s uppfatt-
ning mot jämställdhetslagen.

Vid en magistrat hade det noterats att olika ma-
gistrater tillämpade olika praxis i ärenden som
gällde spärmarkering (2126/3/13).

Keva hade som mål att behandla de ansökningar
som påskyndats så att pensionen i brådsakande
fall skulle kunna betalas ut inom några dagar
(1473/3/13).

*Enligt BJO gällde det att beakta också principen
om jämlikt bemötande av kunderna när önskemål
om att påskynda ansökningar behandlades. En an-
sökan bör börja behandlas före andra motsvarande
ansökningar som inkommit tidigare bara i det fall
att också något annat än ett önskemål om påskyn-
dande talar för en skyndsam behandling.*

Vid inspektioner av olika enheter inom försvars-
makten aktualiserades ett jämlikt bemötande
av beväringarna, i synnerhet beväringstjänstens
längd. Frågan behandlas i avsnittet *militära ären-
den och försvarsförvaltningen*.

Vid samtal med fångar framgick det att fån-
garna på en fängelseavdelning kunde ringa till
olika ämbetsverk bara kl. 7–8, då ämbetsverken
ännu inte är öppna (2476/3/13).

JO hade redan tidigare på eget initiativ under-
sökt fångarnas möjligheter till telefonsamtal i slutna
fängelser (933/2/11*). I sitt avgörande av 24.9.2013
konstaterade JO att målet med avseende på ett jäm-
likt bemötande av fångar bör vara att möjligheter-
na att använda telefon bör vara enhetliga i fängelser
eller på avdelningar med liknande förhållanden och
säkerhetsnivå.

Vid fängelseinspektionerna uppmärksammades
det att utrymmesbrist m.fl. orsaker gjorde att det
var nödvändigt att på fängelsernas avdelning för
reseceller placera fångar som inte var avsedda för
den avdelningen. Det var framför allt fråga om
fångar som fått substitutionsbehandling och bli-
vit föremål för påtryckningar på sin egen boende-
avdelning. JO ansåg att det var problematiskt att
det hade blivit nödvändigt att placera fångar på en
avdelning som var avsedd för tillfällig vistelse och
där det i praktiken inte var möjligt för fångarna
att delta i verksamheten och vistas utanför cellen
(1671/3/13).

I ett annat fängelse var det nödvändigt med placering i isoleringscell för sådana häktade vars kontakter skulle begränsas, enligt vad domstolen hade bestämt. Förhållandena i isoleringscellen var betydligt sämre och mer restriktiva än begränsningen av kontakterna skulle ha förutsatt (4992/3/13).

Ett fängelse hade svårigheter att ordna öövervakade besök för fångarna, eftersom antalet fångar som fick ta emot sådana besök hade ökat. Fångarna var tvungna att vänta på besöken i ända upp till månader. Vid fängelset övervägde man att gå in för ett arrangemang där alla skulle ha ett enda öövervakat besök per månad. För fångar med barn under 12 år hade öövervakade besök ordnats två gånger per månad (1671/3/13).

JO fäste för kontakternas del uppmärksamhet vid att barnets bästa bör beaktas och vid positiv särbehandling.

JO tog på basis av klagomål eller egna initiativ ställning till bl.a. följande frågor som anknyter till jämlikt bemötande:

- kommunernas praxis varierade i fråga om betalning av kostnaderna för maskinell dosdispensering av läkemedel (*hälso- och sjukvård*, 809/4/11*)
- i en stads anvisningar var det inte möjligt att kategoriskt utesluta en viss långtidssjukdom ur utdelningen av förbrukningsartiklar (*hälso- och sjukvård*, 1351 och 2570/4/12*)
- hiv-positiva personers ställning var inte densamma som andras när det gällde tillgången till assisterad befruktning (*hälso- och sjukvård*, 1863/4/11*)
- möjligheten att delta i en kommunenkät hade inte tryggats för alla kommuninvånare (*allmänna kommunärenden*, 1513/4/12*)
- i anvisningar som en kommun fastställt hade det angetts en övre åldersgräns för erhållande av stöd för närståendevård (*socialvård*, 4799/4/12*)
- särskilda villkor för beviljande av kommuntillägg till hemvårdsstöd och olika bemötande av förvärvsarbetande föräldrar respektive arbetslösa föräldrar (*socialvård*, 2932/4/11*)

- överbeläggning på ett fängelse och rätten för fångar som placerats på ankomstavdelningen att tillbringa fritid tillsammans med andra fångar, deras möjlighet att delta i organiserade fritidsaktiviteter och deras rätt att delta i verksamhet (*fångvården*, 3593/4/11*)
- ordnande av utevistelse för en fånge som upplevt hot om våld (*fångvården*, 15/4/13) och en fånge som placerats i en reseccell (*fångvården*, 2726/4/13)
- begränsning av utdelningen av förbrukningsartiklar för långtidssjuka i vissa kommuner och samkommuner (*hälso- och sjukvård*, 197/2/13*)
- rätten till utevistelse för en fånge som ställts under observation i isolering (*fångvården*, 1241/2/13)
- fångarnas möjlighet att använda telefon i olika fängelser (*fångvården*, 933/2/11*)

3.5.5 BEMÖTANDE AV GRUPPER MED SÄRSKILDA BEHOV SAMT SERVICENS TILLGÄNGLIGHET OCH KVALITET

Äldre

Inom socialvården fortgick också under det gångna året inspektioner hos vårdhem som erbjuder effektiviserad åldringsservice. BJO:s åtgärder beträffande de iakttagelser som gjordes vid inspektionerna refereras mer ingående i avsnittet *socialvård*.

I ett grupphem fanns inget tvätttrum som var så rymligt att en sängliggande patient skulle ha kunnat föras dit på lavett för att tvättas. Följden var att sängliggande patienter som använde blöja kunde tvättas bara i sängen med tvättlappar – det förblev oklart hur ofta de sängliggande patienterna vid grupphemmet i själva verket badades i dusch- och tvättutrymmena på servicehusets fjärde våning (5120/3/13).

Rummen i ett vårdhem (tvåpersonersrum) tryggade inte till alla delar de äldres personliga integritet, särskilt vid vård i livets slutskede (1728/3/13).

Den utevistelse som ingick i vården vid grupphem försiggick i regel på en balkong – i ett grupphem minst en gång per vecka och i ett annat ungefär två gånger per månad (2873, 2875 och 5120/3/13). Vid ett grupphem som inspekterades var inte en enda av de boende utomhus varje dag. Orsaken sades vara att det var ont om personal. Därför vistades de boende utomhus närmast sommartid, och tiden utomhus användes främst till att dricka kaffe (5121/3/13).

Eftersom enhetens egen balkong som kunde användas till utevistelse inte var särskilt stor ansåg BJO att mer resurser behövde avsättas, t.ex. genom omläggning av arbetsskiften, för att de boende skulle kunna vistas utomhus (395/3/13).*

BJO ansåg att utevistelse är en rättighet för de äldre och att klienterna genast vid flytten till vårdhemmet bör uppmuntras aktivt att vistas utomhus. Knapphet på personal får inte försvaga de äldres möjligheter att vistas utomhus under olika årstider (1727/3/13).*

Vid ett vårdhem hade resurser inte avsatts så att anställda skulle kunna följa med klienter som behövde utträta olika ärenden. I de avtal om köpta tjänster som kommunerna hade ingått hade detta inte beaktats, i stället var utträttandet av ärenden en avgiftsbelagd tilläggstjänst för klienterna (2874 och 2875/3/13).

I en boendes omsorgspaket ingick ingen som helst läkarservice, fränsett offentlig hälso- och sjukvård (5120 och 5121/3/13).

Vården vid ett vårdhem inkluderade inte fysioterapitjänster, med undantag för stolgymnastik två gånger i veckan. De kommuner som ansvarade för att ordna vårdtjänster betalade inte för fysioterapi som ett inslag i vården, i stället skulle klienterna själva betala fysioterapi som de behövde (2873, 2875, 5120 och 5121/3/13).

De boende i ett grupphem rörde sig nästan inte alls utanför grupphemmet, eftersom vårdarna inte hade tillräckligt med resurser för ändamålet och det just inte hade förts fram önskemål om saken (5120 och 5121/3/13).

Barn och unga

Ventilationen i en högstadieskola hade inte justerats som den skulle, vilket uppenbarligen berodde på att skolbyggnaden höll på att renoveras. Det var meningen att renoveringen skulle pågå till det följande årets höst. En del av eleverna hade förflyttats till en annan skola. Eftersom inomhusluften var dålig satt en elev vid sin pulpet invid ett öppet fönster avskilt från de andra, för att nämna ett exempel. Dessutom utförde eleverna vid inspektionstillfället grupparbeten i ett kvalmigt lagerrum som inte hade planerats för elevbruk. Det berättades att undervisningen blev lidande på grund av den dåliga inomhusluften (4174/3/13).

BJO karakteriserade skolans problem med inomhusluften som verkliga och svåra. Han ansåg att ett drygt år är en lång tid för unga människors hälsa. Efter inspektionen beslöt staden att stänga skolan på grund av problemen med inomhusluften tills den pågående renoveringen är slutförd.

Personer med funktionsnedsättning

Vid en inspektion hos en specialskola som staten är huvudman för fördes det från skolans sida fram att många små kommuner anser att handlednings- och stödtjänsterna som prissätts i lagen om grunderna för avgifter till staten är för dyra. Detta leder enligt en företrädare för skolan till att dessa barn lämnas utan service som de behöver och till att jämlikheten inte förverkligas (4234/3/13).

Personalen vid samma skola oroade sig för var ett av barnen skulle placera sig efter grundskolan, eftersom utbildningsplatserna för ungdomar med funktionsnedsättning hade minskats inom yrkesutbildningen. Enligt personalen fick de unga inte heller tillräckligt med fortsatt psykiatrisk vård. Personalens önskemål var att varje barn skulle kunna gå i skola på sin egen boningsort med hjälp av tillräckliga stödotsatser. I verkligheten hade en del elever också under den pågående terminen oskäligt långa skolresor (4234/3/13).

Utgående från klagomål tog BJO ställning till bl.a. följande frågor:

- ordnandet av personlig assistans som en köpt tjänst utgjorde ett hinder för en gravt handikappad persons jämlika rätt att leva och själv besluta om sina angelägenheter (*socialvård*, 3425/4/12*)
- utvecklingsstörda elever hade inte möjlighet att få undervisning i sin närskola i en undervisningsgrupp inom den allmänna undervisningen (*utbildnings- och kultursektorn*, 577/4/11*)
- valhemligheten för väljare som använde rullstol äventyrades på en röstningsplats (*allmänna kommunärenden*, 4009/4/12)

BJO undersökte på eget initiativ rätten till familj för en person med funktionsnedsättning som bodde i en hyresbostad som Servicestiftelsen för personer med utvecklingsstörning ägde (2943/2/13*).

Psykiatriska patienter

Liksom under tidigare år uppmärksammade JO de möjligheter till utevistelse som psykiatriska patienter har. Enligt JO skulle möjligheten till daglig utevistelse tryggas inom de gränser som en patients psykiska tillstånd tillät, också när patienten inte fick vistas utomhus på egen hand (1530/3/13).

JO konstaterade i ett avgörande med anledning av ett klagomål att rätten till jämlik tillgång till service för patienter vid psykiatriska sjukhus inte tillgodosågs för mun- och tandvårdens del. Skillnader förekom särskilt mellan patienter i kortvarig psykiatrisk sjukhusvård (*hälso- och sjukvård*, 2977/4/12*).

3.6

Ställningstaganden som gäller de grundläggande rättigheterna

3.6.1

DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH 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. I avsnittet presenteras i sammandrag innehållet i de rättigheter som garanteras i 6–22 § i grundlagen och exempel på sådana fall i JO:s avgörandepraxis som har berört respektive rättighet. Iakttagelserna grundar sig på första hand 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. I avsnittet ingår närmast sådana ställningstaganden som har motiverats med just grundrättighetsnormer.

3.6.2

JÄMLIKHETEN 6 §

Ett jämlikt bemötande av alla människor utgör en av hörnstenarna för vårt rättssystem. I 6 § i grundlagen finns bestämmelser om jämlikheten. Ett godtagbart samhällsintresse kan emellertid berättiga till särbehandling av vissa människor. Det är i sista hand lagstiftaren som ska ta ställning till om 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.

Enligt klagomål som riktats mot ett stort antal kommuner höll kommunerna på att övergå eller hade redan övergått från traditionell manuell dosdispensering av läkemedel till maskinell dosdispensering inom hemvården och för klienter i serviceboenden. Vid maskinell dosdispensering levererar apoteket patientens läkemedel förpackade i doser. Apoteken prissätter servicen självständigt. I vissa kommuner var patienterna tvungna att betala samtliga kostnader för maskinell dosdispensering och i vissa kommuner en del av kostnaderna, medan kostnaderna i några kommuner betalades av kommunen.

Enligt JO omfattar kommunens lagstadgade skyldighet att ordna service också dispensering av läkemedel. Kommunen kan sköta manuell dosdispensering själv eller köpa maskinell dosdispensering hos ett apotek. Om kommunen väljer det senare alternativet, alltså en köpt tjänst, får detta inte medföra merkostnader för patienterna. När hälsovårdstjänsterna utvärderas bör uppmärksamhet ägnas dels åt jämlikheten mellan invånarna i respektive kommun, dels åt jämlikheten mellan invånarna i olika kommuner (809*, 1239 och 2573/4/11).

Diskrimineringsförbudet

Diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen kompletterar jämlikhetsbestämmelsen. Enligt diskrimineringsförbudet får ingen utan godtagbart skäl försättas i olika ställning på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, handikapp eller någon annan till personen anknuten orsak.

Av ett klagomål och den utredning som inhämtades med anledning av det framgick att hiv-positiva kvinnor i Finland är i ojämlik ställning när det gäller tillgången till assisterad befruktning. Vid inget sjukhus ges sådan assisterad befruktning där hiv-positiva personers könsceller behandlas. Skillnader förekommer också för andra behandlingars del beroende på vilket sjukvårdsdistrikt personernas hemkommun hör till.

JO konstaterade att diskrimineringsförbudet när det gäller vårdlösningar är en mycket tungt vägande rättvisefråga på hälso- och sjukvårdens område. Enligt JO är den enda lagenliga prioriteringen i enskilda vårdavgöranden en som fokuserar på sjukdomen, vårdbehovet och behandlingsresultatet. Tillgången till hälsotjänster bör utgå från det vårdbehov som patientens hälsotillstånd förutsätter och som är motiverat ur medicinskt perspektiv.

Enligt JO är den omständigheten att behandlingen av hiv-positiva personers könsceller kräver särskilda laboratorieförhållanden inte ett godtagbart skäl att försätta hiv-positiva i olika ställning när det gäller att erhålla assisterad befruktning. Att ett laboratorium av sådant slag saknas leder *de facto* till att hiv-positiva personer eller deras äkta makar eller sambor inte ges assisterad befruktning. Det är fråga om en situation som strider mot diskrimineringsförbudet (1863/4/11*).

Enligt en stads relevantagningsgrunder sker undervisningen av barn med lindrig och medelsvår utvecklingsstörning i sådana specialklasser vid vissa skolor som är avsedda för utvecklingsstörda elever, alternativt i en s.k. gruppintegrationsklass. Undervisningen av barn med svår eller djup utvecklingsstörning anordnas i specialklasser vid två namngivna skolor. Därmed var möjligheten för utvecklingsstörda elever att få undervisning i en närskola i en undervisningsgrupp inom den allmänna undervisningen helt utesluten.

Enligt BJO bör fattandet av beslut om undervisningsstället alltid i första hand grunda sig på barnets bästa, information om barnet och prövning som sker från fall till fall. Om anordnandet av ett undervisningsställe och relevantagningen

grundar sig enbart på att barnet tillhör en viss kategori av personer med funktionsnedsättning är stadens tillvägagångssätt diskriminerande (577/4/11*).

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. Barn är dock i behov av särskilt skydd och särskild omsorg eftersom de är omynliga och i en mer utsatt ställning än vuxenbefolkningen. Bestämmelsen ger därför också en grund för sådan positiv särbehandling av barn som gör att deras ställning blir jämlik i förhållande till vuxenbefolkningen.

Till följd av en oanmäld inspektion av ett barnhem började BJO undersöka ett förfarande i kommuner som ansvarar för ordnandet av vård utom hemmet för barn som placerats i anstaltsvård (placerarkommuner). Avsikten var att utreda hur placerarkommunerna har övervakat användningen av begränsningsåtgärder och på vilket sätt barnets rätt till personliga samtal med den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter har främjats och tryggats.

BJO konstaterade i sitt beslut att barnen genuint bör kunna känna att de deltar i fattandet av beslut om dagliga angelägenheter som påverkar dem själva och deras liv. Det är angeläget att barnen hörs på ett sätt som motsvarar deras ålder och utvecklingsnivå, att barnen får vara med om att planera och genomföra tjänster som gäller dem själva och att barnen uppmuntras att föra fram sina egna uppfattningar och åsikter i sammanhanget. Barnen får ändå inte tvingas att framföra åsikter eller att diskutera. Barnen bör emellertid alltid ges tillräckligt med information om myndighetens och anstaltens skyldigheter, om sina egna rättigheter samt om socialarbetarens uppgifter och roll vid fattandet av beslut om barnets angelägenheter (1901/2/12* m.fl.).

3.6.3

RÄTTEN TILL LIV, PERSONLIG FRIHET OCH INTEGRITET 7 §

Bestämmelserna i 7 § i grundlagen berör skyddet för den enskilda individens liv och frihet samt personliga integritet och trygghet. Paragrafen är avsedd att täcka all slags grym, omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Förbudet mot kränkning av människovärdet avser både fysisk och psykisk behandling.

De grundläggande fysiska fri- och rättigheterna har två dimensioner. Det allmänna ska dels avhålla sig från att kränka grundrättigheterna, dels skapa förhållanden där grundrättigheterna är så väl tryggade som möjligt också mot enskilda kränkningar. Den sistnämnda 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. Det brukliga är att en stor del av klagomålen inom området för 7 § i grundlagen gäller åtgärder som polisen riktar mot en enskild persons frihet. Kritiken i klagomålen går ut antingen på att polisen inte har haft någon laglig grund för sitt agerande eller på att polisens agerande inte har varit förenligt med proportionalitetsprincipen.

JO:s inspektionsverksamhet har särskilt fäst vikt vid att pennalismtraditionen inom militären ska brytas. Vid de inspektioner som gällt polisen har JO utrett bruket av tvångsmedel som riktar sig mot den personliga friheten men faller utanför domstolskontrollen, såsom gripanden och anhållanden och korrekt skriftlig dokumentering av grunderna för dem. Den personliga friheten och integriteten har också accentuerats i samband med inspektionerna av psykiatriska sjukhus och fängelser.

Rätten till personlig integritet och trygghet

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt till personlig frihet, integritet och trygghet. I många ärenden som gäller hälso- och sjukvården samt äldreomsorgen och vården av utvecklingsstörda har det varit fråga om sådana begränsningar av självbestämmanderätten som inte är lagstadgade. Därför har verksamheten bedömts med utgångspunkt i bestämmelserna om nödvärn eller nödtillstånd.

Detta aktualiserades när ett avtal om väktartjänster som ett psykiatriskt sjukhus hade ingått bedömdes. De särskilda befogenheter som väktare får utöva enligt lagen om privata säkerhetstjänster är sällan tillämpliga i slutna inrättningar, enligt JO. De handlar t.ex. om att avlägsna en person från bevakningsområdet, gripa den som begått brott och kroppsvisitera den gripne. I stället grundar sig väktarnas verksamhet vid sjukhus närmast på nödvärn. Bestämmelserna om nödvärn är mycket allmänt utformade och ger upphov till svåra tolkningsproblem i anstaltsmiljö. Sjukhusets avtal om väktartjänster innehöll följaktligen uppgifter för vilka väktarnas befogenheter inte förefaller att räcka till eller där det åtminstone är mycket tveksamt om de är tillräckliga. Med detta avses t.ex. uppgifterna att bistå personalen vid vårdinsatser och att använda handfängsel vid patienttransporter.

Enligt JO förekommer det vid mentalsjukhusen vårdrelaterade situationer där det kan vara motiverat med maktmedel. Personalen kan dock inte vidta sådana utan risk för sin säkerhet, samtidigt som väktarna saknar befogenhet att vidta dem. Patienternas, personalens och väktarnas säkerhet och rättssäkerhet förutsätter att dessa situationer utreds och vid behov regleras på ett ändamålsenligt sätt (1222/2/11*).

En patient som led av en svår sjukdom och av den hjälplöshet som sjukdomen medförde hade droppmatats mot sin vilja och också getts lavemang mot sin vilja. Enligt JO kränkte åtgärderna patientens personliga integritet och skyddet för privatlivet. En åtgärd som vidtas mot pa-

tientens vilja är tillåten bara när den grundar sig på lag. Sådan lagstiftning har inte antagits i fråga om somatisk sjukvård. Patientlagen förutsätter att patienten samtycker till vården. JO framställde att patienten skulle få gottgörelse för det lidande som kränkningarna hade gett upphov till (2803/4/12*).

I ett annat fall gavs patienten epiduralbedövning mot sin vilja och trots att hon motsatte sig den, och en kateter fördes in i patientens urinrör på grund av att hon led av njursten. JO underströk att vår rättsordning inte generellt tillåter att en persons självbestämmanderätt åsidosätts på den grunden att ett ingrepp i personens fysiska integritet, från objektiv och medicinsk synpunkt, kan anses vara förenligt med hennes intressen. Även i detta fall framställde JO att patienten skulle få gottgörelse för det lidande som kränkningen av hennes personliga integritet och privatlivsskydd hade gett upphov till (673/4/12*).

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 omfatta 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 (Europakonventionen), 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 i viss mån beroende av de föränderliga värderingar och uppfattningar som råder i samhället. Den praxis som iakttas vid tillämpningen av grundlagen och Europakonventionen sammanfaller inte heller alltid.

Patienter som isolerats måste ges möjlighet att utträta sina behov på ett människovärdigt sätt. En patient gavs trots sin begäran inte denna möjlighet utan var tvungen att tömma tarmen på golvet i isoleringsrummet. JO gav sjukhuset en anmärkning och framställde att kränkningen skulle gottgöras (3333/4/11*).

Vid ett psykiatriskt sjukhus rullades barn in i en matta, om de betedde sig aggressivt. JO ansåg att det är tveksamt om inrullning i en matta kan betraktas som människovärdig behandling. Det är fråga om en begränsningsåtgärd som både drastiskt och synnerligen djupgående ingriper i den personliga friheten och den fysiska integriteten på ett exceptionellt sätt. Om man vill att åtgärden ska tillåtas, ansåg JO att det är nödvändigt att föreskriva om den och samtycke till den i lag (2598/4/12*).

Under den ledsagade permission som en fånge beviljades för att kunna delta i moderns begravning hölls fången hela tiden i handfängsel. JO hade ingen anledning att ifrågasätta förfarandet att över huvud taget använda fängsel på klaganden. JO konstaterade emellertid att det i princip måste anses att det för en person som deltar i en förälders begravning är starkt förödmjukande att vara fjättrad med handfängsel, särskilt under jordfästningen. Förfarandet bör inte tillgripas utan vägande skäl.

JO ansåg att de skäl som kan motivera att fängsel används t.ex. på resan till begravnings-tillfället inte i och för sig berättigar till att fängsel används också vid själva jordfästningen. I utredningen anfördes inte några sådana vägande skäl till följd av vilka fjättrandet skulle ha varit befogat med hänsyn till kravet på människovärdig behandling (838/4/12).

Förhållandena för frihetsberövade personer

I 7 § 3 mom. i grundlagen förbjuds kränkning av den personliga integriteten. I samma moment bestäms det också att ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Momentet

innefattar preciserande regler om kränkning av den personliga integriteten och om frihetsberövanden. Reglerna riktar sig till både lagstiftare och lagtillämpare. Alla frihetsberövanden och kränkningar av den personliga integriteten bör grunda sig på lagar som riksdagen har stiftat, och de får inte vara godtyckliga. Den personliga friheten är till sin natur en allmän grundrättighet som omfattar dels den fysiska integriteten, dels den fria viljan och självbestämmanderätten.

Sista meningen i 7 § 3 mom. ger uttryck för ett grundlagsenligt uppdrag, enligt vilket rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag. Behandlingen av frihetsberövade ska bl.a. uppfylla kraven i de internationella människorättskonventionerna. Den laglighetskontroll som JO utövar riktar sig särskilt till tillsyn över att frihetsberövades rättigheter tillgodoses medan frihetsberövandet pågår. Inom laglighetskontrollen avgörs varje år ett stort antal ärenden som gäller inskränkningar. De frihetsberövades grundläggande rättigheter får inte begränsas utan laglig grund.

En person som enligt förordnande skulle häktas hade självant anmält sig i fängelse och ställdes där omedelbart under observation i isolering. Som grund för detta beslut angavs att personer som själva anmäler sig i fängelset potentiellt äventyrar fängelsesäkerheten, men enligt JO är detta inte en tillräcklig förutsättning för observation i isolering. Den förutsättning för isolering som anges i lagen, nämligen ”grundad anledning att misstänka”, syftar till att den personliga integriteten inte ska kunna kränkas utan grund eller på otillräckliga grunder (1353/4/12).

JO har gjort många framställningar om tryggnad av frihetsberövades rättigheter genom lag. Det finns ingen lagstiftning om exempelvis rätten för patienter som är intagna på mentalsjukhus att skaffa livsmedel och andra förnödenheter för personligt bruk, medan motsvarande rätt för fångar är lagstadgad. Med beaktande av de långa vårdtiderna för patienter som är föremål för rättspsykiatrisk vård ansåg JO att det är viktigt att sådana patienter har samma möjlighet som fångar att göra uppköp av nämnda slag (1223/2/11*).

3.6.4

DEN STRAFFRÄTTSLIGA LEGALITETSPRINCIPEN 8 §

En av de grundläggande principerna i en rättsstat är att ingen får betraktas som skyldig till 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.

Frågor som anknyter till legalitetsprincipen framkom i ett brottmål där en metrotågsförare hade dömts till straff för äventyrande av trafiksäkerheten. I metrotrafiken gäller inga lagstadgade tågsäkerhetsföreskrifter. JO konstaterade att det behövs lagstiftning om säkerhetskraven inom metrotrafiken. Om säkerhetskraven grundade sig otvetydigt på lag, skulle problem som sammanhänger med den i 8 § i grundlagen fastställda straffrättsliga legalitetsprincipen sannolikt undgås. JO tog inte desto mer ställning till ärendets juridiska aspekter, eftersom en ansökan om återbrytande av domen är anhängig i högsta domstolen. I ansökan är det fråga om huruvida överträdelse av anvisningarna om metrotrafiken är en handling som är straffbar enligt lag på det sätt som den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter (448/4/11* och 3865/4/12*).

3.6.5

RÖRELSEFRIHETEN 9 §

Rörelsefriheten innebär bl.a. att finska medborgare 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. Också regleringen om utlänningars rätt att resa in i landet och lämna landet är en rörelsefrihetsfråga.

De klagomål som berör rörelsefriheten gäller ofta myndighetsavgöranden eller förfaranden som hör samman med beviljandet av pass.

Begränsning av rörelsefriheten i strid med 9 § i grundlagen kan det dock vara fråga om också när personalen vid en sluten anstalt utan grund begränsar möjligheterna för personer som placerats vid anstalten att röra sig där.

En begränsningsåtgärd som är förenlig med barnskyddslagen kan tillgripas för ingrepp i barns rörelsefrihet. BJO fann att det däremot inte är godtagbart att inrättningar tillämpar regler och praxis som uppenbart kränker barnens grundläggande rättigheter eller är överdrivna eller annars godtyckliga och förtryckande. Gränser som ställs ur fostransperspektiv kränker inte barnets grundläggande rättigheter, i stället är det fråga om att ordna barnets dagliga vård och omsorg och stödja barnets uppväxt och utveckling. Reglerna för fostran och de gränser som fastställs för barnen får inte vara mer långtgående eller långvariga än vad som är nödvändigt för att ett godtagbart mål ska nås (1901/2/12*).

JO framställde hos SHM att det bör bestämmas i mentalvårdslagen om förutsättningarna för att bevilja patienter i psykiatrisk vård som är oberoende av patientens vilja permission och om villkoren för permissioner. Det kan vara fråga om att inskränka de grundläggande rättigheterna, exempelvis genom förbud att resa utomlands under permissionen. Begränsningar som riktar sig mot patienterna kan inte utgå från verksamhetens interna regler utan måste grunda sig på lag (3731/4/12*).

3.6.6

PRIVATLIVSSKYDDET 10 §

I 10 § i grundlagen tryggas individens rätt till ett privatliv. Privatlivsskyddet kompletteras även av de grundläggande fri- och rättigheter som har nära anknytning till privatlivet, såsom rätten till heder och hemfrid samt skyddet för förtroliga meddelanden. I samband med frågor som gäller privatlivsskyddet, hemfridsskyddet och skyddet för förtroliga meddelanden ställs man ofta inför svåra intresseavvägningar, eftersom tryggheten

av andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom yttrandefriheten och den därtill anknyttande offentlighetsprincipen eller tryggheten av rättskipningens offentlighet, i viss mån kan kräva att individens privatlivsskydd kränks eller att omständigheter som hör samman med någons privatliv röjs.

I grundlagsbestämmelsen om skydd för privatlivet nämns också skyddet för personuppgifter som en del av privatlivsskyddet. Denna bestämmelse ger vid handen att individens rättskydd och integritetsskydd vid behandling, registrering och användning av personuppgifter bör tryggas i lag.

Hemfridsskyddet

I samband med polisens husrannsakingar aktualiseras ofta frågan om huruvida de myndighetsåtgärder som ingriper i 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 företagits. Det verkar som om polisen mycket lätt – ofta på diskutabla grunder – underlåter att ge den hos vilken husrannsakan företas tillfälle att vara närvarande vid husrannsakan. Ett annat problem har bestått i att hänsyn inte har tagits till att den hos vilken husrannsakan företas har rätt att tillkalla vittne.

Hemfridsskyddet aktualiserades i ett klagomål om handräckning som polisen hade gett en skiftesman. BJO konstaterade att det i lagstiftningen bör finnas en grund för rätten till tillträde till ett område som skyddas av hemfriden, om tillträdet strider mot viljan hos den som åtnjuter hemfrid. Det var fråga om att förbereda försäljningen av en fastighet i samband med en bodelning, och det fanns ingen laglig grund för polisen att ge skiftesmannen handräckning så att denne skulle få tillträde till bostaden. BJO konstaterade att bestämmelser som tillåter kränkning av de grundläggande rättigheterna inte bör tolkas extensivt i oklara fall (481/4/12).

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 Europakonventionen jämföras familjelivet uttryckligen med privatlivet.

En kommun tillämpade ett förfarande där omhändertagna barn som placerats i familjehem för en längre tid ges färre möjligheter att träffa sina föräldrar och tala med dem i telefon. Kontakterna begränsas för att barnen ska ha tid att finna sig till rätta, lugna sig och bekanta sig med den nya familjen. Enligt BJO känner barnskyddslagen inte någon sådan särskild övergångs- eller acklimatiseringstid under vilken träffarna regelmässigt kan minskas eller träffar inte alls ordnas.

BJO konstaterade att ett standardförfarande av denna typ som följs i alla situationer inte grundar sig på individuell bedömning av barnets bästa. Avgöranden som gäller barnets kontakter ska träffas individuellt på ett sätt som är förenligt med barnets bästa. I en del situationer kan barnets individuella omständigheter ligga till grund för att träffar med föräldrarna antingen inte går att ordna vid placeringen i vård utom hemmet eller måste minskas. Den praxis som socialväsendet iakttog i samtliga fall stred mot barnskyddslagen och utgjorde ett hinder för att tillgodose barnets lagstadgade rätt att hålla kontakt (2833/4/13*).

Familjelivsskyddet tas ofta upp också i ärenden som gäller arrangemang i samband med familjeträffar med personer som placerats i slutna anstalter.

Det är inte godtagbart att förutsätta att en minderårig patient som frivilligt vårdas vid ett psykiatriskt sjukhus som regel samtycker till att de besök som han eller hon får övervakas genom att en vårdare är närvarande i samma rum där patienten tar emot besökare. Enligt JO förutsätter begäran om samtycke att det i varje enskilt fall prövas om övervakning av detta slag är nödvändig för patientens vård därför att patienten annars skulle orsakas allvarlig olägenhet (2598/4/12*).

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 telefonsamtal. Dessa åtgärder ska dock grunda sig på lag.

Ofta framträder gränserna för meddelandehemligheten i samband med förundersökningsmyndigheternas 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. I JO:s praxis för laglighetskontroll förekommer upprepade gånger fall där brev som en fånge har fått till fängelset från sin advokat har öppnats, trots att det är lagstridigt. Oftast är det fråga om att det inte har observerats eller uppfattats att brevet ingår i korrespondensen med fångens ombud (t.ex. 4231/4/13 och 2826/4/12*).

En telefon som var avsedd att användas av fångar hade placerats i en korridor i en boendeavdelning och skyddats med en skärm, men trots skärmen var det möjligt för andra att i någon mån höra vad som sades. JO konstaterade att fångars telefonsamtal i princip är konfidentiella. JO framhöll att fångarna bör ha en möjlighet att kommunicera konfidentiellt och att fängelset bör bidra till att garantera denna möjlighet t.ex. på så sätt att andra fångar inte inväntar sin samtalstur inom höravstånd (852/4/13). – Situationer av liknande slag förekommer också vid barnskyddsinsatser.

Privatlivsskyddet och skyddet för personuppgifter

BJO bedömde polisens tillvägagångssätt att använda polishundar för narkotikaövervakning på allmänna platser. Han ansåg att det är fråga om en sådan kränkning av privatlivet som kräver stöd i en uttrycklig lagbestämmelse i stället för att jämföras med etablerad praxis eller en all-

män övervakningsuppgift som polisen utför. En sådan bestämmelse finns t.ex. för gräns- och tullövervakningens del.

Det är fråga om privatlivs- och integritetsskyddet för dem som blir föremål för kontroll på allmän plats. Polisen måste alltså ha en lagstadgad befogenhet att använda tekniska metoder och andra övervakningsmetoder för avslöjande av brott. Så förhåller det sig i synnerhet därför att om en hund markerar tycks följden utan undantag vara att polisen vidtar något slag av uppföljande och integritetskränkande åtgärd för att inhämta tilläggsutredning som gäller misstanke om brott (1870/4/13* m.fl.).

I åtgärder som utförs inom hälso- och sjukvården och inom socialväsandet är det nödvändigt att ta hänsyn till patientens privatlivsskydd och till att alla andra än de som deltar i vården eller behandlingen av patienten eller i anknytande uppgifter är utomstående.

En läkare begärde handräckning av polisen. I begäran nämndes patientens diagnoser och symtom. Läkaren ville förvissa sig om att den jourhavande läkaren skulle ha tillräcklig utgångsinformation för att kunna skriva en eventuell observationsremiss. Avsikten var att polisen skulle vidarebefordra uppgifterna i begäran om handräckning till den jourhavande läkaren.

Syftet med handräckning som polisen ger är att säkerställa hälso- och sjukvårdspersonalens säkerhet och att vid behov ta till maktmedel för att övervinna eventuellt motstånd vid hämtning. I begäran om handräckning hade onödigt utförliga uppgifter om patientens hälsotillstånd lämnats till polisen. Även om det med tanke på att patienten ska få god vård är viktigt att förmedla tillräckliga uppgifter till yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som behöver sådana, var läkarens förfarande inte förenligt med lag (4745/4/11*).

Vid en hälsovårdscentral förfor man klandervärt, när man därifrån sände känsliga patientuppgifter per e-post i ett öppet nät (4510/4/12).

Var och en ska ha rätt till en värdig ålderdom och gott bemötande. Inom äldreomsorgen är bl.a. självbestämmanderätt och delaktighet centrala etiska principer för trygghet av en människovärdig ålderdom. När långvarig vård och omsorg för äldre ordnas ska kvaliteten på tjänsterna tryggas. Rätten till privatliv, boendets och omvårdnadens trygghet och meningsfullhet samt hur klienten bemöts är faktorer som inverkar på kvaliteten hos de tjänster som ordnas. Andra relevanta faktorer är upprätthållandet av de äldres sociala växelverkan och de äldres dagliga liv, t.ex. delaktigheten i utevistelse och utträttande av ärenden (2875/3/13).

3.6.7 RELIGIONS- OCH SAMVETSFRIHETEN 11 §

Till religionsfriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion. Religions- och samvettsfriheten 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.

När BJO bedömde försvarsmaktens kyrkliga arbete konstaterade han att religionsfriheten gäller alla medborgare och i princip är oberoende av medlemskap i ett religiöst samfund. För att nämna ett exempel kan personer som hör till den evangelisk-lutherska kyrkan inte tvingas att delta i religiösa ceremonier. Frågan om deltagande i religionsutövning bör inom försvarsmakten ordnas på samma sätt som deltagandet i avläggandet av krigsmannaed och avgivandet av krigsmannaförsäkran redan har avgjorts på lagnivå. De olika alternativen bör kunna väljas fritt så att de som hör till kyrkan kan delta i religionsutövning eller låta bli och på motsvarande sätt de som inte hör till kyrkan kan välja ettdera alternativet (4489/2/10* och 3543/4/11*).

3.6.8

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 dessa utan att någon i förväg ställer upp hinder för det. De yttrandefrihetsbestämmelser som ingår i grundlagen och i de internationella människorättskonventionerna 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 massmediernas del samt möjligheterna till offentlig kritik av maktutövningen, vilka alla hör till grunderna för ett demokratiskt samhälle. Det hör uttryckligen till det allmännas skyldigheter att främja yttrandefriheten.

Enligt BJO hade FPA rätt att trots yttrandefriheten förbjuda klaganden att i FPA:s lokaler samla in namn för ett initiativ om legalisering av cannabis. Kunderna har rätt att vänta sig att de kan sköta sina ärenden under förhållanden som är så lugna som möjligt. FPA bör sträva efter att förhindra eventuella störningsfaktorer redan i förväg. Myndigheter ska vara objektiva i all sin verksamhet. Den bild av myndigheters verksamhet som förmedlas till utomstående påverkas också av hur uträttandet av ärenden hos myndigheterna har ordnats. Bäst bevaras förtroendet för att myndighetsverksamheten är opartisk när myndigheterna i sina lokaler koncentrerar sig bara på att sköta sitt lagstadgade uppdrag.

BJO ansåg därför att det är motiverat att FPA inte tillåter ordnandet av allmän namninsamling i sina lokaler, eftersom följden annars kan bli att kundbetjäningen störs eller att förtroendet för att FPA är en opartisk instans äventyras. Han ansåg inte heller att FPA:s ingripande var oproportionerligt med avseende på klagandens yttrandefrihet (1236/4/12*).

En stad hade gett en lärare en varning med anledning av lärarens insändare i en lokaltidning. JO konstaterade att de uttalanden som varningen grundade sig på närmast hade varit värdeladdade uttalanden som gav rum för tolkning. Det var inte nödvändigt att som stöd för att de var korrekta anföra fakta i högre grad än vad som nu hade skett.

Som grund för varningen hade staden inte åberopat otillbörliga motiv hos läraren. När varningen gavs hade staden alltså inte bestridit att läraren handlat i god tro. De uttalanden som hade lett till varningen hade inte heller varit särskilt allvarliga, och de hade inte riktat sig mot någon namngiven representant för arbetsgivaren. JO ansåg inte att läraren hade brutit mot sin lojalitetsplikt när han framförde dessa uttalanden. Det var inte nödvändigt att ingripa i yttrandefriheten, och inte heller stod ingreppet i korrekt relation till målet, dvs. att skydda arbetsgivarens anseende. Tilldelandet av varningen hade kränkt lärarens yttrandefrihet, som är en tryggad grundläggande och mänsklig rättighet (3793/2/12*).

Ett fängelse hade avlägsnat en kommunalvalskandidats valreklam ur brev som kandidaten hade sänt till en fånge. Genom sitt förfarande hade fängelset utan någon lagstadgad grund ingripit i utövandet och tillgodoseendet av yttrandefriheten. I yttrandefriheten ingår rätt att både sända och ta emot information. Fängelsets förfarande ingrep samtidigt i tillgodoseendet av rösträtten och rätten till inflytande (3434/4/12*).

I yttrandefriheten ingår också rätten att fotografera. Det inkommer klagomål dels om myndighetsbeslut som innebär att fotografering förbjuds utan orsak, dels om att myndigheter har tillåtit fotografering av situationer som enligt klagandena bör ha hållits konfidentiella. Ofta gäller frågan avvägningar mellan yttrandefriheten och någon annan grundläggande rättighet, exempelvis privatlivsskyddet.

Offentligheten

Yttrandefriheten är nära förknippad med rätten att ta del av handlingar och upptagningar som innehas av myndigheter. Grundrättighetsbestämmelsen 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 klagandena ännu också haft möjlighet att föra ärendet till en behörig myndighet för avgörande. I dessa fall har JO i allmänhet anvisat klagandena att i första hand utnyttja det rättsmedlet.

Social- och hälsovårdsministeriet förfor felaktigt vid behandlingen av en begäran om att få ta del av uppgifter i en situation där en person som hade sökt en tjänst hade bett ministeriet ge en kopia av jämförelsen av sökandenas meriter och av ansökan för den som hade blivit vald. Ur den handling som klaganden fick hade man strukit uppgifter, även om klaganden i egenskap av part hade rätt att få även uppgifter som inte var offentliga. Att uppgifter hade strukits innebar ett delvis negativt beslut, men när handlingen lämnades ut förfor man inte på det sätt som avses i 14 § i offentlighetslagen.

Också avgiften för kopian fastställdes enligt företagsekonomiska grunder, inte enligt självkostnadsvärdet, och eventuellt utan att beakta bestämmelsen att ingen avgift ska tas ut när handlingar som lagrats i elektronisk form sänds per e-post. Av avgiftsbeslutet framgick inte vilken bestämmelse avgiften grundade sig på, och ingen anvisning om rättelseförfarandet hade bifogats. Det beslut som fattades med anledning av rättelseyrkandet saknade i sin tur en besvärсанvisning. Dessutom dröjde behandlingen av rättelseyrkandet oskäligt länge, omkring ett år. JO gav ministeriet en anmärkning (60/4/11*).

3.6.9

MÖTES- OCH FÖRENINGSFRIHETEN 13 §

Grundlagsbestämmelsen om mötes- och föreningsfrihet täcker också rätten att demonstrera och den fackliga föreningsfriheten. Föreningsfriheten omfattar också s.k. negativ föreningsfrihet, alltså rätten att inte vara föreningsmedlem.

Mötes- och föreningsfriheten uppmärksammas i allmänhet i klagomål som gäller demonstrationer. Ofta är det fråga om att bedöma huruvida polisen har tryggt mötesfriheten tillräckligt väl. Dessutom anförs det ibland klagomål över förfarandet för registrering av föreningar.

JO beslöt att undersöka ett ärende som gällde demonstrationer framför riksdagshuset. Han konstaterade att tillstånd inte behövs för att demonstrera framför riksdagshuset. Riksdagen kan enligt lag dock under vissa förutsättningar begränsa användningen av det område som den innehar – bl.a. riksdagshusets trappa – till demonstrationer. Riksdagens verksamhet som högsta statsorgan måste kunna tryggas under alla förhållanden. Det är högst sannolikt att detta, liksom också vissa säkerhetsaspekter, förutsätter en del begränsningar när det gäller hur riksdagshusets trappa används till demonstrationer. JO framställde att riksdagens ståndpunkt till hur användningen av demonstrationsplatsen bör begränsas och vilka villkoren bör vara avgörs i riksdagens kanslikommission (2107/2/12).

3.6.10

RÖSTRÄTTEN OCH RÄTTEN TILL INFLYTANDE 14 §

De politiska rättigheterna, dvs. rösträtten och rätten till inflytande, är centrala grundläggande rättigheter i en demokratisk stat. Rösträtt tillkommer endast personer som särskilt nämns i grundlagen. Vid t.ex. statliga val har endast finska medborgare rösträtt. Därutöver har det allmänna ålagts en skyldighet att främja individens möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

JM meddelade nya valanvisningar inför 2012 års kommunalval. De innehöll en ny tolkning av jäv för medlemmar i valnämnderna. Enligt den fick kandidater och deras närstående inte delta i valnämndens arbete. Tolkningen baserade sig på uppfattningen att förvaltningslagens jävsbestämmelser bör tillämpas på alla valmyndigheter. JO konstaterade att ett av vallagstiftningens särdrag är att den är exceptionellt detaljerad. JO ansåg att den inverkan som förvaltningslagens jävsbestämmelser har på vallagstiftningen och på valmyndigheternas verksamhet borde ha utretts separat vid en tidpunkt då inga val var nära förestående. JM:s förfarande ledde till oklarhet och var till förfång för en smidig förrättning av 2012 års kommunalval (4200/4/12*).

En kort tid före kommunalvalet meddelade Trafikverket på sin webbplats om en principiell ändring, som innebar att det inte längre var tillåtet att fritt placera ut valreklam längs ringvägar. Den reklam som vid det laget redan hade placerats ut samlades in eller avlägsnades. BJO ansåg att de som placerat ut valreklamsskyltar längs ringvägarna hade haft rätt att lita på att de anvisningar som hade getts tidigare och som de hade kännedom om inte skulle ändras utan förvarning. De som deltog i valet borde redan i god tid i förväg ha underrättats om Trafikverkets nya tolkning (3999/4/12*).

En stad hade inför kommunalvalet 2012 reserverat 32 röstningsplatser, av vilka två fanns i församlingslokaler. Enligt ett klagomål var det stadens avsikt att gynna den lutherska kyrkan och göra det svårare för religionslösa och för personer som hör till andra trossamfund att utöva sin rösträtt.

BJO ansåg att stor vikt inte bör fästas vid vem det är som äger en röstningslokal. Lokalens användningsändamål och utrustning är viktigare faktorer när lämpligheten bedöms. För att valdeltagandet ska bli gott är det viktigt att röstningslokaler är lättillgängliga. Om ordet "församling" nämndes i meddelandekorten som sänds till de röstberättigade, skulle det inte vara en omständighet av betydelse för grundrättighetssystemet.

Enligt BJO tangerar ett sådant omnämnande till så ringa grad eller inte alls skyddet för religions- och samvetsfriheten att det inte kan anses strida mot skyddet för en negativ religionsfrihet, åtminstone inte när det finns andra skäl att använda röstningslokalen som är godtagbara med avseende på grundrättighetssystemet, t.ex. lokalens tillgänglighet. Lokaler i fråga användes som vanliga motions- och klubblokaler. Stadens förfarande föranledde inte kritik (4607/4/12).

3.6.11

EGENDOMSSKYDDET 15 §

I inhemsk rättspraxis är egendomsskyddet av hävd starkt. Inom den tolkningspraxis som iakttagits i fråga om Europakonventionen har man tillämpat en bred prövningsmarginal för egendomsskyddet, men detta har inte försvagat det motsvarande skyddet på nationell nivå.

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 utmätningsmännen fattar i samband med utsökningen kan överklagas hos tingsrätten, enligt lag. Också planlägnings- och expropriationsärenden kan i regel överklagas hos domstolen.

Ställföreträdaren för BJO ansåg att en kommuns tekniska väsende hade förfarit felaktigt när den i avsikt att bygga en avloppslinje hade påbörjat grävarbetet i en oklar situation. Fastighetsägaren hade inte gett sitt tydliga samtycke, och inte heller hade byggtillsynsmyndigheten meddelat tillstånd. Kommunen skulle ha haft möjlighet att undanröja oklarheterna i god tid innan arbetet inleddes. Eftersom åtgärderna hade inletts utan en tydlig rättsgrund hade det skett ett ingrepp i klagandens egendomsskydd. Förfarandet uppfyllde inte kraven på god förvaltning (4296/4/12).

3.6.12

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 bestämmelser 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.

Enligt BJO strider det mot grundlagen och konventionen om barnets rättigheter att det i Finland finns barn för vilka grundläggande utbildning inte har ordnats, eftersom de inte har en hemkommun i Finland. När oklarheter kring ordnandet av grundläggande utbildning för s.k. papperslösa barn uppdagades (1420/2/10), konstaterade BJO att kommunernas skyldighet att ordna grundläggande utbildning är vidsträckt. Lagen om grundläggande utbildning förutsätter inte att barnet bor varaktigt i kommunen eller att kommunen är en sådan hemkommun för barnet som fastställs enligt lagen om hemkommun.

BJO framhöll att det av grundlagen följer att var och en har rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Dessutom påpekade hon att de skyldigheter som följer av internationella människorättskonventioner är bindande för Finland. Enligt FN-konventionen om barnets rättigheter ska staterna tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag.

3.6.13

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 bestämmelser 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. Skyldigheten att tillgodoses landets finsk- och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov på enahanda grunder gäller "det allmänna" över lag, inte bara staten. I och med den pågående strukturomvandlingen och privatiseringsutvecklingen har denna en avsevärd betydelse.

Enligt JO tillgodosågs klagandens språkliga rättigheter inte på behörigt sätt vid delgivningen av en ordningsbot. En polisman hade behandlat ärendet på finska, trots att det material som han hade haft tillgång till – såsom registerutdraget och körkortet – hade tytt på att klagandens modersmål var svenska. Polismannen borde åtminstone ha frågat vilketdera nationalspråket klaganden ville använda (1329/4/12).

I ett ärende som gällde användningen av namn på kartor konstaterade JO att Ålands självstyrelse och enspråkigt svenska status kan tala för en sådan synpunkt att namnen "Åland" och "Mariehamn" skulle anges på kartorna enbart på svenska. I så fall beaktas dock inte de i Fastlandsfinland boende finskspråkigas rätt att erhålla etablerad information om ortnamn på sitt eget modersmål, på kartor producerade av officiella myndigheter

på rikspanet. Dessutom är Lantmäteriverket skyldigt att också förvalta landets språkkulturarv och främja användningen av båda nationalspråken. Det är enligt JO inte möjligt att sammanföra dessa två synsätt på en och samma karta. Detta talar för att Lantmäteriverket skulle producera kartor som skiljer sig från varandra språkligt sett. För Ålands del och för riksmyndigheter som korresponderar med Åland skulle det även kunna finnas sådana kartor där de åländska ortnamnen, och de ortnamn i riket som har namn på svenska, skulle visas endast på detta språk (580/4/12*).

JO ansåg det vara problematiskt att de harmoniserade standarder som är förpliktande för byggbranschen och som det europeiska standardiseringsorganet fastställer på begäran av EU-kommissionen inte publiceras i sin helhet på EU:s alla officiella språk. Endast referensuppgifter som gäller dem offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning, varefter standarderna är förpliktande. Ur nationellt grundrättighetsperspektiv utgick JO från att det allmänna ska se till att de aktörer i Finland som är bundna av standarderna får tillräcklig information på Finlands båda nationalspråk om standardernas innehåll i en situation där EU:s institutioner inte har åtagit sig att se till att standarderna publiceras på EU:s alla officiella språk. Detta är viktigt för att rättsskyddet ska tillgodoses på ett jämlikt sätt och för att språkliga faktorer inte ska utgöra faktiska hinder för t.ex. laglig näringsutövning (962* och 4779/4/12*).

3.6.14

NÄRINGSFRIHETEN OCH RÄTTEN TILL ARBETE 18 §

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna tryggades vars och ens rätt enligt lag 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 också att sörja för skyddet av arbetskraften. Bestämmelsen är av betydelse framför allt när det gäller arbetarskyddet och därmed förbunden verksamhet. Arbetarskyddsfrågor aktualiseras ofta t.ex. i samband med problem som gäller inomhusluften i skolor och hälsovårdscentraler.

En inspektion som BJO utförde i en grundskola bidrog till att skolan stängdes inför vårterminen 2014 på grund av problem med inomhusluften och eleverna placerades i andra undervisningslokaler (4174/3/13).

3.6.15

RÄTTEN TILL SOCIAL TRYGGHET 19 §

I 19 § i grundlagen tryggas de grundläggande sociala rättigheterna. Enligt paragrafen 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 vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. I paragrafen nämns uttryckligen också det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa och trygga barnens välfärd och individuella uppväxt, liksom även vars och ens rätt till en bostad.

Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg

Bestämmelserna om rätten till vård tar inte ställning till patienternas ekonomiska situation eller betalningsförmåga, utan det enda kriteriet utifrån vilket rätten att få vård bedöms är patientens individuella hälsotillstånd och därav följande vårdbehov. Det går alltså inte att som villkor för vård ställa att klientavgifter som förfallit till betalning ska betalas eller att en betalningsförbindelse rek-

vireras från socialbyrån. Patienter har rätt till den brådskande respektive icke-brådskande vård som deras hälsotillstånd förutsätter (3323/4/10).

Rätten till grundläggande försörjning

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

I sitt beslut med anledning av ett klagomål om utkomststöd konstaterade BJO att hon inte anser att ett sådant förfarande är lagstridigt där det förutsätts att utkomststödet i första hand används till tjänster inom den offentliga hälso- och sjukvården. Erhållandet av utkomststöd för privat hälso- och sjukvård begränsas till sådan vård som inte kan fås inom ramen för den offentliga hälso- och sjukvården. Oklart är däremot på vilket sätt kommunerna vid beviljandet av utkomststöd förhåller sig till receptbelagda läkemedel som privatläkare förskrivit. Ofta är det fråga om sådana nödvändiga läkemedel som föranleder den som ansöker om utkomststöd lika stora kostnader oavsett om han eller hon har vänt sig till den offentliga eller den privata hälso- och sjukvården. Klienten kan då få frågan om ersättning för receptbelagda läkemedel prövad av domstol (1526/4/12*).

Rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster

Enligt grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt.

Överläkaren för den öppna sjukvården vid affärsverket Kaupungin terveyspalvelut, dvs. Stadens hälsovårdstjänster, fattade ett vårdbeslut som gällde en äldre med Alzheimers sjukdom och grundade sig på instruktioner om förbrukningsartiklar. Enligt beslutet hade äldre inte rätt att få blöjor i form av förbrukningsartiklar. Enligt JO var det inte möjligt att i affärsverkets instruktioner kategoriskt utesluta en viss långtidssjukdom ur utdelningen av förbrukningsartiklar utan att patienternas individuella behov prövas (1351/4/12).

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 inte en subjektiv rätt till en bostad och 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 rättigheterna samt den övriga lagstiftningen.

I ett avgörande som ställföreträdaren för BJO träffade med anledning av ett klagomål om behandlingen av bostadslösa konstaterade han att det i 19 § 4 mom. i grundlagen är fråga om en skyldighet för det allmänna som gäller bostadspolitik. Medborgarna har ingen s.k. subjektiv rätt att få en bostad som kommunen ordnar, med undantag för särskilda situationer som anges i lagen om service och stöd på grund av handikapp och barnskyddslagen.

Den oundgängliga omsorg som behövs för ett människovärdigt liv och som garanteras i grundlagen innebär att kommunen åtminstone i vissa situationer är skyldig att vidta aktiva åtgärder för att trygga boendet. Så kan det förhålla sig t.ex. i fråga om personer som blivit bostadslösa på grund av livshanteringsproblem (1946/4/13).

3.6.16

ANSVARET FÖR MILJÖN 20 §

En livskraftig miljö utgör en förutsättning för tillgodoseendet av så gott som alla andra grundläggande fri- och rättigheter. Bestämmelsen i 20 § i grundlagen 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 har sällan aktualiserats i de klagomål som anförts angående de grundläggande fri- och rättigheterna. Det allmänna skyldighet att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och möjligheter att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön har däremot uppmärksamats 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 därtill anknyttande kravet på god förvaltning. Det kan t.ex. vara fråga om hörandet av parterna i miljöfrågor, 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.

3.6.17

RÄTTSSKYDDET 21 §

Rättsskyddet i samband med myndigheternas förfaranden hör av tradition till kärnområdet för laglighetskontrollen. Frågor som gäller god förvaltning och en rättvis rättegång hör inom alla sakområden till de frågor som JO uppmärksammat allra oftast.

I 21 § i grundlagen finns bestämmelser om rättsskyddet. Paragrafen gäller såväl straff-, civil- och förvaltningsprocessen som förvaltningsförfarandet. 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.

Genom förvaltningslagens procedurbestämmelser och bestämmelser om grunderna för god förvaltning uppfylls grundlagens krav på att de kvalitativa kriterierna för god förvaltning ska regleras på lagnivå.

I Finland hör det till tjänstemännens allmänna skyldigheter att iaktta principerna om god förvaltning, till den del principerna framgår av de ”bestämmelser eller föreskrifter som ska iaktas i tjänsteutövning”. 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 zon 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.

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 rättskipningsorgan. Artikel 6 i Europakonventionen tryggar på motsvarande sätt vars och ens rätt till en rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag, 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. Artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen samt artikel 2 i det sjun-

de tilläggsprotokollet till konventionen kräver dessutom tillgång till rättsmedel som är effektiva i både juridiskt och 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 tanke på rättsmedlens effektivitet är det också viktigt att myndigheterna ger besvärсанvisningar eller åtminstone tillräcklig information för att parterna ska kunna utöva sin rätt att söka ändring i ett avgörande. Med tanke på ändringssökandet är det dessutom viktigt att avgörandena är motiverade.

Vid en tingsrätt hade man förfarit lagstridigt, då man därifrån inte genast på det sätt som föreskrivs i utskökningsbalken hade skickat till den utmätningsman som hade fattat beslutet en besvärsskrift som hade lämnats in direkt till tingsrätten, och inte heller en kopia av den. Vid utskökningsverket hade man inte känt till att beslutet inte hade vunnit laga kraft i det föregående skedet, och därmed hade slutredovisning i ärendet gjorts. Förfarandet ledde de facto till att rätten att söka ändring inte tillgodosågs. På framställning av BJO betalade JM gottgörelse till klaganden för kränkningen av rätten att söka ändring (1285/4/12*).

Skoldirektören i en kommun ansåg att ett barn gick i skola inom fel elevupptagningsområde. Kommunen förvägrade eleven rätt till avgiftsfria skolresor och krävde att barnet skulle byta skola. Kommunen fattade emellertid inget överklagbart beslut i ärendet, och först senare fick barnet avgiftsfri skoltransport till sin närskola. BJO ansåg att kommunens bildningsväsende i ärendet om närskola och avgiftsfria skolresor inte genast hade gett ett överklagbart beslut. Avgiftsfria skolresor hade också vägrats utan grund och i strid med principen om förtroendeskydd (2612/4/12).

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 Europakonventionen att rättegången inför en domstol ska ske "inom skälig tid".

En viktig trend har varit att det föreskrivs i lag om längsta tillåtna tid för behandling av ärenden. Bestämmelser av det slaget finns bl.a. i fråga om utkomststöd (7 dagar), arbetskraftspolitiska utlåtanden (14 dagar), begäran enligt offentlighetslagen om att få ta del av en handling eller uppgift (14 dagar) och vårdgaranti (3/6 månader). Också i barnskyddslagen fastställs tidsfrister för olika åtgärder. I brottmål anger bestämmelserna om preskription av åtalsrätt en bakre gräns för behandlingstiderna.

När det gäller infriande av vårdgarantin har en avsevärd förbättring skett, åtminstone i ljust av de klagomål som anförs hos JO. Däremot var handläggningstiderna för ansökningar om utkomststöd fortfarande lagstridiga i flera kommuner. Det konstateras ofta att tidsfristerna har överskridits. Fördröjningar förekom också i fråga om givandet av arbetskraftspolitiska utlåtanden.

Den lagstadgade tidsfristen är alltså maximtiden för handläggning. I exempelvis ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa ska FPA avgöra ärendet utan ogrundat dröjsmål och inom 30 dagar. I själva verket har FPA:s eget mål redan en längre tid varit sju dagar.

Det finns lagbestämmelser om rättsmedel som förebygger och gottgör dröjsmål vid rättegång. I 19 kap. i rättegångsbalken (RB) föreskrivs det om när tingsrätten kan förklara mål eller ärenden brådskande. I lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång bestäms det om den rätt till gottgörelse av statens medel som en part har, om rättegången vid en allmän domstol i tvistemål, ansökningsärenden eller brottmål fördröjs. Gott-

görelse för dröjsmål vid rättegång har blivit möjlig också i fråga om nya ärenden som inletts vid förvaltningsdomstolarna från och med juni 2013.

Frågor kring skyndsam behandling av ärenden är ständigt framme i laglighetskontrollen. Myndigheterna har ofta i vägledande syfte uppmärksamgjorts på principen om att ärendena ska behandlas utan dröjsmål, också när det i konkreta ärenden inte varit fråga om ett förfarande som kan karakteriseras som ett egentligt brott mot tjänsteplikt. JO har strävat efter att klarlägga orsakerna till fördröjningar och många gånger också efter att rekommendera förbättringsåtgärder eller åtminstone fästa en högre myndighets uppmärksamhet vid bristen på resurser (73/4/13*).

När det på något annat ställe i lagstiftningen inte bestäms om den längsta tillåtna tiden för handläggning av ärenden tillämpas grundlagens krav att ogrundat dröjsmål ska undvikas, och ofta också förvaltningslagens krav att behandlingen ska ske utan dröjsmål. Frågan om vad som kan betraktas som en skälig behandlingstid varierar beroende på ärendets natur. Avgöranden bör träffas särskilt snabbt 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.

Frågan om skälig behandlingstid framkom i ett stort antal avgöranden om polisens tillståndsförvaltning. Polisen har gått in för ett tidsbeställningssystem när det gäller att tillhandahålla tillståndsservice. Tidsbeställningen fungerar huvudsakligen via ett elektroniskt nät. År 2013 var belastningen vid många av polisens serviceställen för tillståndsärenden så stor att den första lediga tiden eventuellt fanns sex veckor längre fram. BJO konstaterade att JO inte kan fastställa i detalj vilken behandlingstid som är godtagbar med avseende på förvaltningslagens bestämmelser om serviceprincipen och skyldigheten att behandla

ärenden utan dröjsmål. Han konstaterade emellertid att den över sex veckor långa väntetid som framkommit i ett klagomålsärende inte var godtagbar ur laglighetskontrollens perspektiv. BJO höll med om Polisstyrelsens uppfattning att det i tillståndsärenden är skäligt att få tid till en myndighet inom 2–3 veckor (t.ex. 1681/4/13*).

Vid en stads social- och hälsovårdsverk tog det omkring fyra månader att behandla sökande av ändring i ärenden om individomsorg. BJO undersökte ärendet på eget initiativ sedan hon hade ansett att behandlingstiden var alltför lång. I JO:s avgörandep Praxis har den tid som åtgår till behandling av sökande av ändring ansetts vara lagenlig när den har varit kortare än tre månader (1383/2/13).

Behandlingen av en anmärkning som hade getts i enlighet med lagen om patientens ställning och rättigheter pågick i över sju månader. Den långa behandlingstiden hade motiverats med att anmärkningen var svårbegriplig. I sådana fall har 1–2 månader ansetts vara en skälig behandlingstid. En behandlingstid som översteg sju månader kunde inte anses vara skälig (4322/4/13).

Dröjsmålen vid behandlingen beror ofta på att de till buds stående resurserna är otillräckliga. Dröjsmål kan också bero på handläggares och andra anställdas semesterfrånvaro. Enligt vedertagen JO-praxis räcker emellertid inte enbart en hänvisning till ”den allmänna arbetssituationen” som förklaring till överskridningar av de skäliga behandlingstiderna. Ett dröjsmål kan också uppkomma till följd av att ett ärende behandlats bristfälligt eller felaktigt i något avseende. I dessa fall kan det med tanke på kraven på god förvaltning ofta förekomma också andra problem än dröjsmål i ärendet.

Också omarbetningar av datasystem har orsakat dröjsmål i myndighetsverksamheten. Bland annat medförde inkörningen av ett nytt ärendehanteringssystem vid Kommunernas pensionsförsäkring dröjsmål vid handläggningen av pensionsansökningar åren 2012–2013. Införandet av polisens system Vitja följer inte heller tidtabellen.

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 begäran om att få ta del av en handling eller uppgift, behandlas ovan i det avsnitt som gäller 12 § i grundlagen.

Hörandet av parterna

Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen ska rätten att bli hörd tryggas genom lag som ett led i en rättvis rättegång och god förvaltning. I JO:s laglighetskontrollpraxis framkommer ofta brister i hörandet av parterna.

Ett barn som klaganden hade gemensam vårdnad om och som bodde hos fadern hade på moderns initiativ antagits som elev i grundskolan i en annan stad. Fadern hade inte hörts i sammanhanget och prorektorn vid grundskolan hade i inledningsskedet inte underrättat fadern om att barnet hade antagits som elev på en annan ort (3065/4/12).

I ett ärende om s.k. invalidåterbäring i samband med bils katt ansåg BJO att förfarandet vid hörandet av parterna inte fyllde de krav på god förvaltning som tryggas i grundlagen och specificeras i förvaltningslagen. Tullen hade inte hört den sökande med anledning av ett utlåtande som en sakkunnigläkare hade gett. Eftersom det tydligt var fråga om utredning som kan ha en betydande inverkan på avgörandet i ärendet borde Tullen ha hört sökanden med anledning av utredningen redan i det skede då ansökan behandlades, inte först i omprövningsskedet (2326/4/11).

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 Europakonventionen kräver att avgörandena motiveras tillräckligt noggrant. Närmare bestämmelser om motiveringsskyldigheten finns bl.a. i rättegångsbalken, i lagen om rättegång i brottmål, i förvaltningsprocesslagen och i förvaltningslagen.

Det är inte nog med att parterna i ett ärende får ett meddelande om det slutliga innehållet i ett avgörande, utan parterna har också rätt att veta hur och med vilka motiveringar avgörandet nåtts. Av motiveringarna till ett beslut måste det framgå de viktigaste omständigheterna samt de bestämmelser och föreskrifter som ligger till grund för beslutet. Även språkanvändningen i beslutet ska vara så lättfattlig som möjligt. Motiveringarna är väsentliga med tanke på parternas rättsskydd, förtroendet för myndighetsverksamheten samt möjligheterna till övervakning av myndighetens åtgärder.

Försäkringsdomstolen hade genom sitt beslut ansett att klaganden var sysselsatt inom företagsverksamhet som hade antecknats i handelsregistret. Klaganden hade i sin besvärsskrift anfört omständigheter utifrån vilka saken borde ha bedömts på ett annat sätt trots registeranteckningen. BJO ansåg att motiveringen i det beslut om utkomstskydd för arbetslösa som försäkringsdomstolen hade meddelat klaganden var knapphändig. I motiveringen borde det ha redogjorts för förhållandet mellan påbörjad företagsverksamhet och utkomstskyddet för arbetslösa (3038/4/12).

Enligt JO skulle en magistrat ha haft anledning att i ett tillståndsbeslut motivera varför den hade ansett att en fastighetsaffär som var förenlig med en intressebevakares ansökan låg i huvudmannens intresse, fastän det när tillståndsbeslutet fattades var känt att ett högre anbud hade getts för samma fastighet (1026/4/13).

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 iaktta gällande bestämmelser och föreskrifter. Detta vidsträckta sakområde omfattar många olika typer av frågor som berör både domstolsförfarandet och förvaltningsprocessen. I en del av de ärenden som aktualiseras inom sakområdet 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.

Den information som justitieministeriet gav om en lagändring som innebar att långvarig utsökning började medföra en anteckning i kreditupplysningsregistret borde ha betonat de praktiska följderna av den nya praxisen, så att gäldenärerna skulle ha kunnat förbereda sig för ändringen i tid. Eftersom gäldenärer inte heller vad rådgivningen beträffar bör försättas i ojämlig ställning, borde det för utsökningssjukhusen ha gjorts upp en plan för meddelandet av individuell information om lagändringen (bl.a. 871/4/12*).

En läkare vid en hälsovårdscentral borde ha diskuterat med patienten, eller vid behov med patientens anhöriga, innan ett beslut om förbud mot hjärt- och lungräddning fattades. Patientjournalanteckningarna om ett sådant förbud ska innehålla uppgifter om vem som fattat beslutet, de medicinska grunderna för beslutet, den diskussion som förts med patienten eller vid behov en anhörig och patientens eller vid behov den anhöriges ställningstagande till beslutet (77/4/12).

I en pensionerad skattskyldigs förskottsinnehållning upprepades i flera år ett fel som berodde på skattemyndighetens felaktiga förfarande. Enligt BJO gick det inte an att underlåta att rätta till felet, så att kunden blev tvungen att lämna in rättelseyrkande. Myndigheten var skyldig att själv rätta sitt fel. Service- och utredningsskyldigheten är särskilt accentuerad när det är fråga

om utsatta människogrupper. Många som redan har gått i pension hör till en utsatt grupp (2788/4/12).

Övriga förutsättningar för god förvaltning

Inom laglighetskontrollen aktualiseras gång på gång situationer som är problematiska med avseende på andra rättsprinciper inom förvaltningen. Sådana rättsprinciper enligt förvaltningslagen är bl.a. ändamålsbundenhetsprincipen, principen om förtroendeskydd och proportionalitetsprincipen.

En stads förfarande stred mot rättsprinciperna inom förvaltningen när staden förutsatte att klaganden lägger fram utredning om sitt hälsotillstånd och sina förvärvsinkomster vid äventyr av att staden avbryter utbetalningen av ersättning för inkomstbortfall. Hovrätten hade genom en lagakraftvunnen dom fastställt klagandens ersättning för inkomstbortfall. Klaganden hade rätt att lita på att ersättningen betalas i överensstämmelse med domen (2022/4/12).

Straffprocessuella rättsskyddsgarantier

I artikel 6 i Europakonventionen finns särskilda bestämmelser 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 mer omfattande än konventionens, eftersom grundlagen garanterar processuella rättigheter också i samband med behandlingen av sådana straffyrkanden som framställs av målsäganden.

En polisman som utförde en brottsundersökning hade felaktigt förvägrat klaganden möjligheten att delta som s.k. förhörsvittne när klagandens vän, som var misstänkt för ett brott, förhördes. Den som utförde undersökningen hade haft den felaktiga uppfattningen att förhörsvittnen måste vara polismän (4618/4/12).

En person som inte har kunskaper i något av nationalspråken hade undertecknat ett förhörsprotokoll som hade upprättats på ett nationalspråk, och kände alltså inte med säkerhet till dess innehåll. BJO konstaterade att det med undertecknande av förhörsprotokoll vanligtvis avses att den som förhörts bekräftar att han eller hon har granskat och godkänt det nedtecknade förhöret. Därför är det motiverat att den som förhörts undertecknar bara en version som är avfattad på det språk han eller hon använder (639/4/12).

Myndigheternas opartiskhet och allmänna trovärdighet

Enligt en regel som sammanfattats av Europadomstolen räcker det inte att rättvisa skipas, allmänheten måste också kunna se att så sker. Detta tänkesätt, som framgår av artikel 6 i Europakonventionen, har via rättskipningen 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 sådana fall då frågan om jäv är oklar.

Intressentgruppssamarbetet mellan ansvarsområdet för arbetarskydd vid regionförvaltningsverket i Södra Finland och byggföretag försvagade förtroendet för tillsynsverksamheten. Byggföretagen hade inbjudit inspektörer inom ansvarsområdet till evenemang där alkoholservering och underhållningsinslag förekom (388/2/12*). Tjänstledigheter som hade beviljats tjänstemän vid re-

gionförvaltningsverket i Norra Finland för arbete hos gruvbolag kunde äventyra tilltron till myndighetsverksamhetens opartiskhet (1586/4/12*).

Beslut om filmstöd som Finlands filmstiftelse beviljar fattas av stiftelsens verkställande direktör på föredragning av produktionsrådgivare och inom ramen för en dispositionsplan som stiftelsens styrelse har godkänt. Styrelsen leder och övervakar stiftelsens verkställande direktör. BJO ansåg att den praxis enligt vilken en styrelseledamot som ansöker om och beviljas ett betydande filmstöd samtidigt är en av dem som svarar för övervakningen av hur stödet används är problematisk med avseende på en god förvaltning, och i synnerhet jävsbestämmelserna. En sådan constellation kan möjliggöra s.k. strukturell korruption (4714/2/12*).

Det bästa sättet att återinföra och främja förtroendet för förvaltningen är att den myndighet som har begått ett fel ansvarar för felet och står för gottgörelsen. Av bl.a. den anledningen understöder JO inte FM:s förslag att skadeståndsyorkandena mot staten centraliseras till Statskontoret (2712/5/13*).

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.

En polisman hade från sitt privata Twitterkonto sänt ett meddelande som inte var förenligt med det accentuerade krav på saklighet som ställs på myndigheter (ett "zigenarskämt"). På grund av polisverksamhetens natur är förväntningarna på att polisverksamheten är opartisk extra höga. Det finns en uttrycklig lagbestämmelse där polismännens uppförandeskyldighet utsträcks till privatli-

vet. I detta fall var det dessutom fråga om en överkonstapel som utför polisarbete i sociala medier och ofta förekommer i offentligheten. När det gäller honom kan det vara svårt för allmänheten att särskilja i vilken roll han uppträder i de sociala medierna. I praktiken kan han inte koppla bort sin tjänsteroll, i synnerhet inte de gånger hans inlägg handlar om polisen (4670/4/12*).

3.6.18 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 tillgodoses. Förpliktelser som gäller tryggnad insatser kan även kräva aktiva åtgärder. Denna allmänna förpliktelse omfattar alla bestämmelser som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I JO:s avgöranden om denna förpliktelse har uppmärksamhet ägnats åt bl.a. den centrala betydelse som riksdagens utövande av budgetmakt har för det allmänna förmåga att fullgöra sina skyldigheter när det gäller grundrättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Exempelvis har kritik riktats mot att regionförvaltningsverkens övervakningsresurser är otillräckliga. Det allmänna förpliktelse att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses har aktualiserats också t.ex. i samband med tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna.

I enlighet med skyldigheten att främja att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses borde en magistrat ha tillgodosett klagandens rätt till personlig säkerhet när spärrmarkerade adressuppgifter lämnades ut till en person med vilken klaganden hade gemensam vårdnad om barn. Uppgifterna hade lämnats ut till den som hade utgjort ett sådant hot att spärrmarkering hade beviljats (4372/4/12*).

Tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna hänger samman med frågan om under hurdana förutsättningar det är möjligt att ingripa i en individs grundrättigheter med stöd av dennes samtycke. När det provas om en sådan inskränkning av grundrättigheterna som grundar sig på samtycke är godtagbar gäller det enligt JO att överväga följande frågor:

För det första, är inskränkingsåtgärden över huvud taget sådan att den kan vidtas utgående från samtycke? När frågan bedöms kan man ägna uppmärksamhet åt de allmänna förutsättningarna för att inskränka grundrättigheterna och åt hur lagstiftaren eventuellt redan har bedömt förutsättningarna för åtgärden. När det är fråga om en exceptionell åtgärd med mycket kraftig inverkan på privatlivet och den personliga integriteten kan en inskränkning av grundrättigheterna enligt grundlagsutskottets uppfattning inte baseras enbart på att personen i fråga ger sitt samtycke, utan det är nödvändigt att föreskriva om samtycke i lag.

För det andra gäller det att överväga vad som är rättsligt relevant att betrakta som samtycke i en viss situation (2372/4/12*).

Det kan anses att förpliktelsen för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses inbegriper också ett motsvarande krav som ställs i artikel 13 i Europakonventionen och gäller tillgång till ett effektivt rättsmedel för händelse av kränkningar av grundrättigheterna. Som rättsmedel betraktas också möjlighet till gottgörelse när en kränkning inte längre går att förhindra eller avhjälpa. JO:s framställningar om gottgörelse refereras i avsnitt 3.4 i denna berättelse.

3.7

Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2013

Vid Europadomstolen (EMD) registrerades år 2013 sammanlagt 315 nya klagomål mot Finland (314 året innan). Europadomstolen skickade 34 (24) klagomål till regeringen i Finland för yttrande. Efter årsskiftet var 197 mål registrerade. Antalet klagomål mot Finland låg kvar på föregående års nivå.

Filtreringen och handläggningen av klagomål vid Europadomstolen har effektiviserats avsevärt under de senaste åren. År 2010 övergick domstolen till sammansättningar med färre domare än förut (endomarsammansättning och kommittésammansättning) i enkla mål. Samtidigt infördes det som ett nytt kriterium för att klagomål ska tas upp till prövning att klaganden har lidit avsevärt men.

Förutsättningarna för att anmäla klagomål skärptes ytterligare genom en ändring av Europadomstolens arbetsordning som trädde i kraft vid ingången av år 2014. Klagomål som är riktade till Europadomstolen ska nu göras på ett formulär som Europadomstolens kansli har utarbetat. De uppgifter som efterfrågas i formuläret ska lämnas, och dessutom ska klagomålet innehålla kopior av samtliga relevanta handlingar. Om ansökan är ofullständig behandlas klagomålet inte.

En mycket stor andel, ca 95 %, av de klagomål som ges in till Europadomstolen lämnas utan prövning. Med andra ord avvisas eller avskrivs de. Beslutet om att inte ta upp ett klagomål till prövning fattas antingen i 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. Saken föranleder därmed inga åtgärder för statens del. Sammanlagt 300 mål som berörde Finland avvisades eller avskrevs

under år 2013 (615 året innan). Merparten av dem avgjordes i endomarsammansättning eller kommittésammansättning. Efter det att Finland anslutit sig till Europakonventionen har 4 274 klagomål som berört Finland lämnats utan prövning.

Beslutet om att ett klagomål uppfyller kriterierna för att klagomålet ska tas upp till prövning fattas antingen i kommittésammansättning eller i kammarsammansättning (med 7 domare). Genom beslutet kan domstolen också fastställa en förlikning, varvid klagomålet avskrivs. De slutgiltiga domarna meddelas av en kommitté eller kammare eller av domstolens stora kammare (med 17 domare). Genom sina domar avgör Europadomstolen mål som gäller påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt fastställer förlikningar.

År 2013 träffade Europadomstolen ett exceptionellt litet antal avgöranden som berörde Finland. Europadomstolen meddelade tre domar som berörde Finland (fem året innan), och i samtliga fastslogs en rättskränkning. Utöver dessa domar meddelade Europadomstolen även 14 beslut (24 året innan). Av dem meddelades 10 i kammarsammansättning och fyra i kommittésammansättning.

Av besluten fattades fyra efter det att klaganden och regeringen hade nått en förlikning (åtta året innan). En ensidig förklaring av Finland att en människorättskränkning hade skett gavs i ett av fallen. Tre förlikningar gällde rättsmedel i hushållsundersökningssituationer och en gällde förvaltningsprocessens längd. I de mål där förlikning nåddes åtog sig finska staten att betala 14 250 euro i gottgörelse. I nio (12 året innan) kammarbeslut konstaterade domstolen att ingen rättskränkning hade skett, eller så lämnades klagomålet av processuella skäl utan prövning. Europadomstolen

meddelade 40 (42) beslut angående ansökningar om interimistiska åtgärder. Fyra av ansökningarna godkändes.

Vid utgången av år 2013 hade Europadomstolen meddelat sammanlagt 166 domar som berörde Finland. Därutöver hade 93 klagomål avgjorts (genom beslut eller dom) till följd av en förlikning eller en ensidig förklaring från regeringens sida. Under den tid Finland varit medlemsstat har Europadomstolen avkunnat ett påfallande stort antal domar som varit fällande för Finland, sammanlagt 129 stycken. Antalet fällande domar har emellertid minskat under de senaste åren. Även om Sverige, Norge, Danmark och Island varit parter i Europakonventionen under en avsevärt längre tid än Finland har det sammanlagda antalet fällande domar mot dem varit bara 104.

År 2013 meddelades de övriga nordiska länderna 20 domar, av vilka fem var fällande. På senare år har Finland inte längre skilt sig markant från övriga nordiska länder i fråga om antalet kränkingsdomar.

Europadomstolens stora kammare är viktig. En kammardom som berör Finland är anhängig där. Det är fråga om domen i fallet *H.* som meddelades 13.11.2012 och alltså inte är slutgiltig ännu. Europadomstolens kammare ansåg att en rättskränkning inte hade skett när det hade krävts att klaganden, en transsexuell gift person, för att få sin personbeteckning ombildad till en form som anger det nya könet, omvandlar sitt äktenskap till registrerat partnerskap (se riksdagens justitieombudsmans berättelse om sin verksamhet 2012 s. 91).

3.7.1

EUROPARÅDETS MINISTERKOMMITTENS ÖVERVAKNING AV ATT DOMARNA VERKSTÄLLS

Europarådets ministerkommitté övervakar att Europadomstolens domar verkställs. Ministerkommitténs övervakning hänför sig till tre olika aspekter: betalning av gottgörelse, individuella åtgärder och allmänna åtgärder med anledning

av domen. Övervakningen sker i första hand på diplomatisk väg. Ministerkommittén kan vid behov hänskjuta verkställighetsfrågor till Europadomstolen för avgörande.

Övervakningssystemet ändrades 1.1.2011. Staterna ska inom sex månader från det att Europadomstolens dom blivit slutgiltig lämna antingen en handlingsrapport eller en verksamhetsplan, dvs. rapportera om verkställda och/eller planerade åtgärder. Rapporterna publiceras på ministerkommitténs webbplats.

Finlands regering lämnade under berättelseåret en handlingsrapport DD(2013)454 med anledning av vissa domar som gällde rätten till en rättvis rättegång. Regeringen lämnade dessutom in en verksamhetsplan DD(2013)537 med anledning av domen i fallet *X. v. Finland*, som gällde psykiatrisk tvångsvård.

Under berättelseåret inleddes tre nya övervakningsärenden (Lupala, Saikkonen, Sipiläinen). Sammanlagt 42 domar som berörde Finland förblev anhängiga i övervakningssammanhang.

Ministerkommittén slutförde övervakningen av verkställandet av följande domar som Europadomstolen har meddelat och som berör Finland:

- Resolution CM/ResDH(2013)60: domen i fallet *Vilén*, som gällde klagandens rätt till information och deltagande vid behandlingen av ett sjukförsäkringsärende
- Resolution CM/ResDH(2013)61: 11 beslut av Europadomstolen som utmynnade i förlikning mellan klaganden och regeringen (*Majuri, Hietanen, Huovinen och Ekostyle Oy, Nurmi, Valo, Parviainen, Kellosalo, K.E., Silvasti, Ruohoniemi, P.J.*)
- Resolution CM/ResDH(2013)90: fem domar som huvudsakligen gällde längden på rättegångar i civilmål och brottmål (*T. m.fl., Hager, F. och M., Knaster och Taavitsainen*).

3.7.2 DOMAR OCH BESLUT UNDER BERÄTTELSEÅRET

Två domar om tiden för väckande av talan enligt faderskapslagen

Domarna i fallen *Laakso* (15.1.2013) och *Röman* (29.1.2013) gällde den ovillkorliga fem år långa tid för väckande av talan som anges i lagen angående införande av lagen om faderskap.

I fallet *Laakso* ansåg Europadomstolen att den strikta tiden för väckande av talan om fastställande av faderskap och i synnerhet de nationella domstolarnas skyldighet att handla inom ramen för den, utan någon möjlighet att göra avvägningar mellan olika intressen, försvagade den i artikel 8 i Europakonventionen garantera- de rättens väsentliga innehåll. Europadomstolen konstaterade att det inte rädde en rimlig balans mellan olika intressen. Staten ålades att betala klaganden 6 000 euro för immateriell skada och 5 000 euro för rättegångskostnader.

Europadomstolen stannade för motsvarande utfall i fallet *Röman*. I domen ålade Europadomstolen staten att betala klaganden 6 000 euro för immateriell skada och 4 000 euro för rättegångskostnader.

Yttrandefrihetsdom

I fallet *Ristamäki och Korvola* (29.10.2013) var det fråga om kränkning av yttrandefriheten. En redaktör och hans chef hade dömts till bötesstraff och ålagts att betala skadestånd till A för ärekränkning. Under den nationella processen hade det ansetts att klagandena i ett televisionsprogram hade framfört lögnaktiga och felaktiga antydningar om A, vilket orsakade A lidande, förakt och skada. Tv-programmet kritiserade bristen på samarbete mellan myndigheter, och som exempel nämndes rättegången mot A, som hade gällt ett ekonomiskt brott. I tv-programmet visades bildmaterial som hade spelats in

under rättegången och där A förekom, och det berättades att rättegången handlade om ett åtal för ett ekonomiskt brott. Under den nationella processen hade klagandena bestridit åtalet på den grunden att alla uppgifter som framfördes i programmet var korrekta. Europadomstolen ansåg att de framförda argumenten för att ingripa i yttrandefriheten inte var tillräckliga.

Europadomstolen ålade staten att betala sammanlagt 4 240 euro i ersättning till klagandena för materiell skada och 3 500 euro i ersättning för rättegångskostnader.

Klagomål som genom kammarbeslut lämnades utan prövning

Inalles 14 (11 året innan) klagomål avvisades eller avskrevs i kammar- eller kommittésammansättning, antingen därför att ingen rättskränkning konstaterades eller på processuella grunder av olika slag.

I kölvattnet efter domar som Europadomstolen hade meddelat och som ledde till att det bestämdes på lagnivå om domstolskontroll av att husrannsakingar varit lagliga (se domarna *Heino* och *Harju*, riksdagens justitieombudsmans berättelse för år 2011 s. 50) framställdes ett stort antal liknande klagomål hos Europadomstolen. Under berättelseåret slutfördes tre av dem genom förlikning. Europadomstolen avvisade klagomålet i fallet *Nieminen* (19.3.2013) som ogrundat. Klaganden hade inte visat att en egentlig husrannsaking hade genomförts i hans hem, och inte heller ansågs det i målet vara fråga om en kränkning av den rätt som tryggas i artikel 8.

Fallet *Peuraniemi* (1.10.2013) gällde en säkerhetsvisitation som en polis hade utfört hemma hos klaganden. Polisen letade efter en rattfyllerist som hade gått in i bostaden och hittade bilnycklarna i klagandens ficka. Förundersökningen i ärendet avslutades emellertid senare, när polisen ansåg att åtgärden hade riktats mot fel person. Europadomstolen lät bli att pröva klagomålet eftersom klaganden hade lämnat in en un-

dersökningsbegäran beträffande ett misstänkt polisbrott och handläggningen av den ännu pågick i Finland.

I beslutet *Koski* (19.11.2013) lät Europadomstolen bli att pröva klagandens påståenden om orättvis rättegång eftersom de var ogrundade. Klaganden, som i tingsrätten hade dömts för ekonomiska brott, underlät att infinna sig till huvudförhandlingen i hovrätten där inte heller klagandens advokat var närvarande. Hovrätten avskrev ärendet. Europadomstolen har tidigare ansett att Finland i mål av denna typ har kränkt artikel 6 i Europakonventionen, men fann nu att omständigheterna i fallet var så pass annorlunda att det inte var fråga om en rättskränkning (se fallet *Kari-Pekka Pietiläinen*, riksdagens justitieombudsmans berättelse för år 2009 s. 50).

Hovrättsförfarandet var det fråga om också i beslutet *Nömman* (8.10.2013). Klaganden ansåg att rättegången hade varit orättvis eftersom hovrätten hade dömt honom på grundval av en ny åtalpunkt utan muntlig förhandling. Europadomstolen avvisade klagomålet som ogrundat. Hovrätten hade inte omprövat de gärningar som åtalet avsåg, klaganden hade inte yrkat på muntlig förhandling i hovrättskedet och det var inte fråga om att bedöma tillförlitligheten hos muntlig bevisning.

Beslutet *Helander* (10.9.2013) gällde en situation där e-post som en advokat hade sänt till sin huvudman som befann sig i häkte inte hade vidarebefordrats till den häktade trots att detta hade yrkats. Klaganden ansåg att förfarandet hade kränkt hans rätt att förbereda sitt försvar i brottmål samt dessutom kommunikationshemligheten och utövandet av yttrandefrihet. Den nationella lagstiftningen förpliktade inte fängelsemyndigheterna att vidarebefordra e-postmeddelanden till häktade. Praxis i Finland motsvarade godtagbara europeiska förebilder. Europadomstolen avvisade klagomålet som ogrundat.

Två klagomål (*M.M. m.fl.* och *A.N.H.*) avskrevs på den grunden att klagandena, som enligt vad det hade bestämts skulle avlägsnas från Finland, hade beviljats tidsbegränsat uppehållstill-

stånd i Finland och i det ena av fallen också asylstatus under den tid klagomålet behandlades i Europadomstolen.

Fallet *J. m.fl.* (12.2.2013) gällde omhändertagande av fyra barn och begränsning av kontakterna i familjen. Europadomstolen fann att de anförda grunderna för omhändertagandet och för begränsningen av kontakterna var tillräckliga och avvisade klagomålet som ogrundat.

I fallet *Anttila* (19.11.2013) avvisade Europadomstolen ett klagomål som gällde en påstådd kränkning av yttrandefriheten. Klaganden var chefredaktör för en dagstidning som hade publicerat skatteuppgifter. Samtidigt var han ordförande i styrelsen för det aktiebolag som ägde publikationen i fråga, och han ägde också aktier i bolaget. I målet var det fråga om att förbjuda en textmeddelandetjänst som bolaget och ett annat aktiebolag tillsammans med en teleoperatör hade lanserat år 2003 i syfte att producera uppgifter om skatter som hade påförts namngivna personer. Datasekretessnämnden och förvaltningsdomstolen hade inte bifallit dataombudsmannens förbudsyrkande. HFD upphävde emellertid dessa avgöranden (HFD:2009:82; EU-domstolens förhandsavgörande C-73/07 anknyter till ärendet). Senare förbjöd datasekretessnämnden textservicetjänsten sedan HFD hade återförvisat ärendet till nämnden för ny behandling.

Europadomstolen avvisade klagomålet eftersom den inte ansåg klaganden vara ett "offer" i den bemärkelse som avses i artikel 34 i Europakonventionen; förbuden hade ålagts aktiebolagen, inte klaganden personligen. – Europadomstolen har bett regeringen yttra sig om de nämnda aktiebolagens (Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy) klagomål om kränkning av yttrandefriheten.

Fallet *A.E.L.* (10.12.2013) gällde omhändertagande av barn enligt barnskyddslagen och återförenande av familjen. Europadomstolen ansåg att omhändertagandet och det successiva minskandet av kontaktbegränsningarna var godtagbara och ansåg att myndigheternas åtgärder syftade till att familjen skulle återförenas. Artikel 8 hade därmed inte kränkts i fallet.

Ersättningsbeloppen

I de fällande domarna förpliktades finska staten att betala klagandena ersättningar till ett sammanlagt belopp av 28 740 euro (25 650 euro år 2012). De mål som avslutades genom en förlikning eller ensidig förklaring medförde kostnader på 14 250 euro (55 900 euro året innan). Under berättelseåret orsakade klagomål som gällde de mänskliga rättigheterna således finska staten sammanlagda kostnader på 42 990 euro (81 550 euro året innan) (se dessutom nationellt utbetalda dröjsmålgottgörelser i avsnittet Domstolarna och justitieförvaltningen s. 125).

Yttranden som regeringen ombetts avge

Under berättelseåret ombads regeringen yttra sig om 34 nya klagomål (24 året innan) om bl.a. följande: sju fall gällde en påstådd kränkning av artikel 3 i en situation där en person skulle avlägsnas från landet, och fem fall gällde en påstådd överträdelse av förbudet mot dubbel bestraffning i samband med beskattningsförfarandet och straffrättsliga förfaranden. Ett fall, dvs. den ovan refererade textmeddelandetjänsten för skatteuppgifter, gällde en påstådd kränkning av yttrandefriheten. Ett fall gällde kvarhållande av brev i fängelse i ljuset av artikel 8 i Europakonventionen.

Dessutom bad Europadomstolen att regeringen skulle avge yttrande i ett mål om distribution av församlingstidningar med avseende på religionsfrihet, hemfrid och förekomsten av effektiva rättsmedel. Målet avskrevs emellertid under första hälften av år 2014 sedan klaganden hade återkallat klagomålet på grund av risken för rättegångskostnader.

An aerial photograph of a rugged, mountainous landscape. A winding road or path is visible, leading through the terrain. A small lake or reservoir is situated in a valley. The overall scene is characterized by steep slopes and dense vegetation. The image is overlaid with a semi-transparent blue filter.

4 Laglighetsövervakningen enligt sakområden



4.1

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 utökningsärenden som behandlas vid tingsrätterna hänförs däremot till sakområdet för beskattning eller utökning. Ärenden som gäller försäkringsdomstolen statistikförs för sin del som socialförsäkringsärenden eller som arbetskrafts- och utkomstskyddsärenden.

En del av de ärenden som gäller domstolarna statistikförs dessutom inom JM:s eller – beträffande jorrdomstolsärenden – jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Antalet klagomål som gäller domstolarna är betydligt större än vad som framgår av statistiken. I tabellen över antalet åtgärder per myndighet på s. 47 har de ärenden som hänför sig till JM:s förvaltningsområde inte statistikförts bland domstolsärendena utan bland de ärenden som hänför sig till andra övervakade myndigheter.

Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom detta sakområde av JO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande inom sakområdet var referendarierådet *Pasi Pölönen*.

4.1.1 VERKSAMHETSMILJÖN

I verksamhetsmiljön för rättsväsendet har viktiga omställningar skett under de senaste åren. I reformen av tingsrätterna i 2010 halverades antalet tingsrätter till 27. I det nedan berörda reformprogrammet för rättsvården har förslag ställts om att antalet tingsrätter på nytt halveras från nuvarande 27. Mot slutet av år 2013 meddelade justitieministern att hon inte har för avsikt att driva på detta förslag under den pågående valperioden. Finland har hört till de länder i Europa

som mest har minskat på antalet underrätter (jfr European Judicial Systems, Cepej Studies No. 18, 2012, sid. 102 och 105).

Reformer har också skett i domstolsorganisationen för ändringssökande från 1.4.2014. Kouvo-la hovrätt har indragits så att den är en del av Östra Finlands hovrätt med säte i Kuopio. Likaså har det bestämts om indragning av två förvaltningsdomstolar: Kouvo-la förvaltningsdomstol en del av Östra Finlands förvaltningsdomstol i Kuopio, och Rovaniemi förvaltningsdomstol är sammanslagen med Norra Finlands förvaltningsdomstol i Uleåborg.

Det dryftas också organisatoriska omläggningar för de högsta domstolarnas del. JM tillsatte i slutet av år 2013 en arbetsgrupp med uppgift att utreda nyttan av och nackdelarna med en sammanslagning av landets högsta rättsinstanser, högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen.

Det sker också arbete för utveckling av domstolarna. En arbetsgrupp som behandlar domstolslagstiftningen har till uppgift att bereda ett lagförslag som gäller domstolar och domare för att överföra den centrala regleringen som gäller domstolarna och personalen i domstolarna i lagnivå. Denna arbetsgrupp avgav en mellanrapport mot slutet av år 2012 (OMML 72/2012). Arbetsgruppens uppdrag kompletterades våren 2013 så att gruppen förordnades att även utreda behoven av reformer som gäller reglementeringen av bisysslor bland domare och övrig rättsskipningspersonal (i bakgrunden till förordnandet finns en rekommendation år 2013 av Europarådets antikorrupsionsenhet GRECO, om granskning och utveckling av regler kring högre rättsinstansers domares bisysslor, särskilt beträffande uppdrag som skiljedomare). Därtill förväntas arbetsgruppen bedöma domstolarnas föredragande och ärendeberedare, med avseende på deras uppdrag,

roller och ansvar, i ljuset av effektiviteten i domstolarnas verksamhet.

Nätverket av rättshjälpsbyråer reformerades år 2010 genom en sammanslagning av flera byråer. Minskningen av rättshjälpsbyråernas antal fortgick, övervägande med ändringar som trädde i kraft år 2013, från 41 byråer till 34. Den i mars 2013 tillsatta arbetsgruppen som behandlar rättshjälpsbyråernas struktur har fått i uppdrag att utreda möjligheterna att bilda om rättshjälpsbyråerna till ännu mer omfattande administrativa helheter, att bedöma de bredare administrativa verkningarna av att en rättshjälpsbyrå grundas samt att ställa ett förslag till organisatorisk struktur för detta slags byråer.

När det gällde besvärprocessen till hovrätterna skedde år 2010 en övergång till ett system med tillstånd till fortsatt behandling. Samtidigt infördes en möjlighet till prejudikatbesvär så att sökande av ändring av ett tingsrättsbeslut kunde ske direkt till högsta domstolen. JM tillsatte på sommaren 2013 en arbetsgrupp med uppgift att komma med ett förslag om vidgandet av hovrätternas tillämpningsområde för systemet för fortsatt behandling.

Befogenheterna att företa utnämning av domare på viss tid överfördes i juli 2011 till att mer än tidigare skötas av de berörda domstolarnas chefsdomare. Även rätten att utnämna tingsnotarier överfördes mot slutet av år 2011 till tingsrättslagmännen, i samband med en reform av systemet för domstolspraktik. Samtidigt vidgades tingsnotariernas befogenheter och domstolspraktiken utvidgades till hovrätterna och förvaltningsdomstolarna.

Stadganden om att rättegångsbiträdens verksamhet görs beroende av tillstånd och om tillsynen av detta slags verksamhet ingår i den år 2011 införda lagen om rättegångsbiträden med tillstånd. Ansökningar om tillstånd att verka som rättegångsbiträde skulle inlämnas före 30.9.2013 till rättegångsbiträdesnämnden. Från och med början av år 2014 behöver andra än advokater och offentliga rättegångsbiträden (enligt huvudregeln) skaffa tillstånd för att få verka som rättegångsombud och -biträde. Anlitandet av ombud har

stadgats vara obligatoriskt i återbrytnings- och klagörenden i högsta domstolen. Skyldigheten att anlita ombud gäller inte ansökningar som gäller återställning av försutten fatalitetid.

Datatekniska system inom justitieförvaltningen har förnyats och betydliga förnyelser sker fortfarande. Under våren och sommaren 2013 infördes vid tings- och hovrätterna ett system för domar i brottmål, kallat Ritu. Syftet var att Ritu skulle underlätta utfärdandet och arkiveringen av domar och handlingar i brottmål samt ge parterna delgivning av domar och förrättningar på elektronisk väg; likaså skulle systemet låta domstolarna förse andra myndigheter med anmälningar och information. Införandet av Ritu har varit problematiskt. I offentligheten har det rapporterats att systemet medfört extra arbete och bidragit till att antalet avgöranden minskat. JM har i oktober 2013 gått igång med ett projekt för vidareutveckling av Ritu; detta kommer att fortgå till utgången av år 2014 (Ritu 2.0).

Ritu är en del av ett större projekt inom justitieförvaltningen vars syfte är att utveckla möjligheterna att sköta ärenden på elektronisk väg. Ett system för utveckling av åklagarväsendets och de allmänna domstolarnas ärende- och dokumenthantering (AIPA-projektet, ett databasprojekt) påbörjades år 2010. Detta projekt har inte hållit den ursprungliga tidtabellen. Målet har varit att förnya åklagarväsendets och de allmänna domstolarnas ärendehanteringssystemen med en gemensam och enhetlig datasystemshelhet över förvaltningsgrensgränserna. Tidtabellen har gjorts beroende av införandet av ett projekt inom polisväsendet (Vitja) som likaså blivit fördröjt.

En förundersökning, som gäller behovet av system för skötsel av ärenden och dokumentföring på elektronisk väg vid förvaltningsdomstolarna, påbörjades under år 2013.

Rättsregistercentralen och Justitieförvaltningens datateknikcentral kombinerades till vissa delar 1.4.2013.

Sedan år 2010 har det betalats gottgörelser med anledning av att rättegångar vid allmänna domstolar dragit ut på tiden. Det årliga totalantalet domar som gett anledning till dröjsmåls-

gottgörelse har sjunkit, från nästan ett femtiotal under de första åren till 27 år 2013. Om vi bortser från det första året har den övervägande delen av ansökningarna om gottgörelse beviljats (av avgörandena år 2013 blev sju förkastade). Av de domslut för vilka fördröjningsgottgörelse godkändes gällde omkring hälften tingsrättsutslag, resten var hovrättsavgöranden. Det sammanräknade beloppet för fördröjningsgottgörelser var omkring 56 000 euro (plus ca 2 700 euro för omkostnader).

Sedan 1.6.2013 tillämpas gottgöringsbestämelsen också på förvaltningsdomstolsutslag. För förvaltningslagskipningens del är dock fördröjningsgottgörelser tidigast att vänta under de följande åren, i och med att lagen bara gäller nya ärenden, som blivit anhängiga efter att lagen trätt i kraft. Eftersom gottgörelser för försenad rättegång är möjliga på det nationella planet, har avgörandena av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) om oskäligt långvariga rättegångar i Finland i praktiken upphört (under år 2013 avgjordes bara ett sådant ärende, med förlikning). Problemet existerar i och för sig fortfarande – rättegångar kan pågå oskäligt länge.

Domarförslagsnämnden har årligen behandlat långt över hundra domarutnämningförslag. Enligt nämndens berättelse för år 2012 har andelen sökande personer som kommer utifrån, alltså inte genom domstolsinrättningarna, ökat till ca 13 %. Av de utnämnda personerna är antalet utomstående som blivit utnämnda mellan 4 och 8 %. Antalet kvinnliga sökande och utnämnda har under de senaste åren i viss mån överstigit männens antal.

Arbetet med revidering av lagstiftningen som gäller bevisningen i allmänna domstolar har avancerat så långt att ett sammandrag av utlåtandena har publicerats. En proposition om åtalsuppgörelse (RP 58/2013 rd) gavs våren 2013 och förpassades i början av sommaren till grundlagsutskottet för utlåtande och till lagutskottet för betänkande; varken utlåtandet eller betänkandet gavs under år 2013.

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) och dess föregångare Rättskyddscentralen för hälsovården har gett s.k. försäkringsmedicinska utlåtanden till domstolar om orsakssammanhangsfrågor med anknytning till olycksfall, om bedömningar av invaliditetsklassen och om kriterierna för yrkessjukdom. Valvira meddelade i november 2011 att verket hade för avsikt att upphöra med att ge försäkringsmedicinska utlåtanden till domstolar. Domstolarna har upplevt utlåtandena som viktiga, speciellt i medicinskt krävande ärenden. JM och social- och hälsovårdsministeriet har förhandlat i syfte att finna en lösning. Ärendet undersöks av statsrådets justitiekansler.

Rättssäkerhetsprogrammet

Den sommaren 2012 sammanställda delegationen för beredning av ett s.k. rättssäkerhetsprogram har till uppgift att arbeta fram ett förslag till långsiktigt rättssäkerhetsprogram, att bereda ett förslag till det anpassningsprogram som förutsätts inför statsrådets ramavtal för åren 2013–2016, samt att hålla öga med hur rättssäkerhetsprogrammet genomförs och vid behov ställa förslag till modifierationer av detta program.

Ett av delegationen uppgjort reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025 (OMML 16/2013) publicerades våren 2013. Programmet innehåller närmare 60 åtgärdsförslag, av vilka redan mer än en tredjedel har kommit igång. Tanken med de horisontala reformerna är att rättsskyddet ska förbättras genom tydligare materiell lagstiftning och med effektivare möjligheter att få ärendena ordnade på elektronisk väg. Delegationens förslag för specifika sektorer inriktas på domstolarna, åklagarna, advokatverksamheten samt på allmän rättshjälp och utsökning.

JO ansåg i sitt utlåtande om reformprogrammet för rättsvården (1892/5/13) att ärendet förutsätter koordinering på hög nivå inom statsförvaltningen, genuin prioritering av ärendena, omsorgsfull målinriktning, specifik resurstilldelning och effektiv uppföljning av i vilken mån programmen

verkligen fungerar. I sökningen av sparmöjligheter i den statliga ekonomin får rättsväsendet, och särskilt domstolsväsendet, inte jämföras med myndigheter som räknas till den verkställande makten. Tillhandahållandet av rättvis rättegång, en av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, är för staten Finland inte bara en i grundlagen stadgad skyldighet utan det baseras också på internationella åtaganden enligt konventionen om de mänskliga rättigheterna. Resursläget för Finlands rättsväsen är i dess nuvarande form synnerligen svagt. Därför är JO:s inställning till inbesparingar som är tänkta att drabba rättsväsendet i första hand avvisande.

JO:s ståndpunkt är att rättsväsendet, utöver behoven av organisatoriska och funktionella reformer, har behov av varaktigt ökad resurstilldelning. Mängden ekonomiska resurser som Finland lägger ned på sitt rättssystem (domstolar, åklagarsväsen och rättshjälp) per capita är, t.ex. i jämförelse med Sverige, rentav en tredjedel mindre (jfr Cepej 2012 sid. 20). Det oaktat är det planerat att justitieförvaltningen under de kommande åren ska utsättas för betydande sparåtgärder och kostnadsnänkningar.

Under hovrätternas granskningar av tingsrätterna har det observerats arbetsrelaterad utmattning av såväl domare som kanslipersonal, och det har konstaterats att resurserna är otillräckliga i förhållande till arbetsmängden. Under de senaste åren har det i hovrätternas granskningsprotokoll om flera tingsrätter rapporterats att domstolarna till följd av otillräckliga resurser alltför ofta inte fungerar på behörigt sätt, med sammansättningen tre domare.

I sitt utlåtande om reformprogrammet för rättsvården ansåg JO det vara väsentligt att projektet som gäller utveckling av domstolsförvaltningen avancerar. Den konstant bristfälliga resurstilldelningen till rättsväsendet, i kombination med de brister i domstolarnas strukturella oavhängighet som är en följd av ministeriestyrningen, kan anses vara ett av de centrala problemen när det gäller grundläggande rättigheter och de mänskliga rättigheterna i Finland.

4.1.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

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. Domstolarnas i grundlagen garanterade oavhängiga ställning är orsaken till att JO:s övervakning av domstolarna är mer begränsad än den laglighetstillsyn som gäller förvaltningen.

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 påstådd partiskhet vid förfarandet, förfarandet vid delgivning av handlingar, stämningsmännens förfarande, processledningen vid muntlig förhandling, brister i domskälen samt dröjsmål vid domstolsbehandlingen.

Under år 2013 stannade antalet domstols- och justitieförvaltningsärenden på föregående års nivå. Sammanlagt 348 sådana ärenden avgjordes (357 året innan). Under året inleddes sammanlagt 339 nya ärenden som hänförde sig till detta sakområde (344 året innan). Åtgärder vidtogs i 21 av de avgjorda ärendena (6 %), de avgivna utlåtandena inräknade.

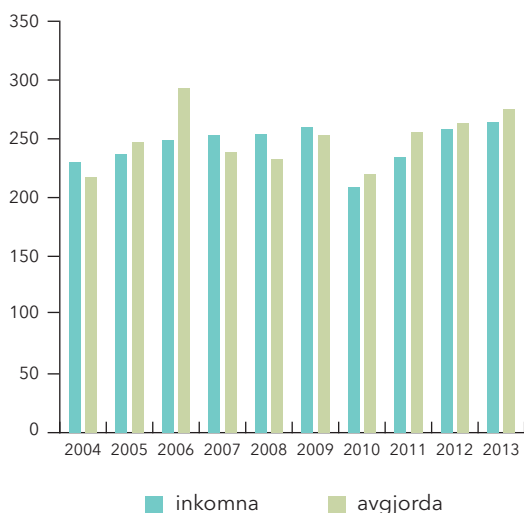
Enligt statistiken för verksamhetsåret uppgick antalet avgöranden som gällde domstolarna sammanlagt till 277 (270 året innan). Av dessa ärenden gällde 234 de allmänna domstolarna (243 året innan), 42 förvaltningsdomstolarna (27 året innan) och ett ärende specialdomstolarna. Under verksamhetsåret inleddes 265 nya klagomålsärenden som gällde domstolarna (265 året innan).

Antalet klagomål som föranledde åtgärder, vilket motsvarade omkring 4 % av alla domstolsärenden, sjönk från åren innan. I genomsnitt har åtgärder vidtagits i omkring 8 % av alla ärenden som avgjorts från och med år 2000.

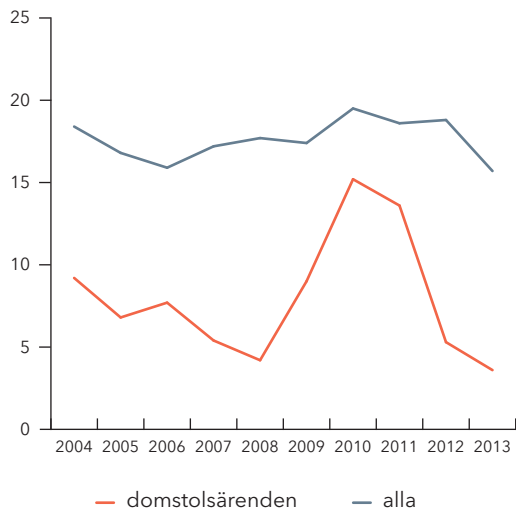
I 24 av de avgjorda ärendena som gällde domstolarna, dvs. under 9 %, införskaffades skriftlig utredning av den instans som var föremål för klagomålet. Tröskeln för begärande av utlåtande är i domstolsärenden avsevärt högre än i ärenden som gäller förvaltningsmyndigheter.

I 148 ärenden (54 %) fanns det inte anledning att misstänka något felaktigt förfarande. I 14 av de ärenden som undersöktes (5 %) konstaterades inte något felaktigt förfarande. Dessutom lämnades 90 ärenden (33 %) utan prövning på grund av att ärendena var under behandling hos någon annan myndighet eller domstol, på grund av att de var alltför ospecificerade eller på grund av att de var preskriberade.

Utöver de klagomål och andra ärenden som gällde domstolarna inleddes hos JO 75 övriga ärenden som hänförde sig till JM:s förvaltningsområde (79 året innan). Under verksamhetsåret avgjordes 73 sådana ärenden (87 året innan). Åtgärder vidtogs med anledning av ett klagomål (10 året innan), och dessutom gavs 10 utlåtanden. Sammanlagt ledde alltså 15 % av avgörandena till åtgärder (25 % året innan).



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2004–2013



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

En stor del av ärendena inom detta sakområde utgjordes av klagomål som riktade sig mot rätts-hjälpsbyråerna. 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 konsumentklagonämnden, JM, Rättsregistercentralen och dataombudsmannen.

Inspektioner

JO företog under året en inspektion vid Uleåborgs förvaltningsdomstol, med betoning på mental-vårdsärenden. Föredragande från JO:s kansli företog inspektioner inriktade på teletvångsmedels- och husundersökningsärenden, inom tingsrätter i Österbotten och Lappland.

4.1.3 UTLÅTANDEN

Antalet inkomna begäran om utlåtande eller hörande som inriktades på justitieförvaltningen var 19. Under år 2013 slutbehandlades 15 begäranden om utlåtande, och utlåtanden gavs i 10 ärenden:

- 31.1.2013 (4300/5/12*) om ett betänkande av bevisningskommissionens utlåtande Bevisning i allmänna domstolar
- 13.2.2013 (195/5/13*) om arbetsgruppsbetänkandet Genomförande av tolkningsdirektivet
- 25.2.2013 (204/5/13) om terrorismarbetsgruppens betänkande
- 13.3.2013 (853/5/13) om arbetsgruppsbetänkandet Genomförande av direktivet om den europeiska skyddsordern
- 13.3.2013 (1116/5/13) om arbetsgruppsbetänkandet Effektivisering av användningen av videokonferensteknik
- 26.3.2013 (1241/5/13) om en promemoria av arbetsgruppen för identitetsprogrammet
- 30.5.2013 (1696/5/13) om regeringens proposition om revidering av lagstiftningen om likabehandling

- 19.6.2013 (1892/5/13) om reformprogrammet för rättsvården för åren 2013–2025
- 12.8.2013 (2823/5/13) om arbetsgruppsbetänkandet Kontroll av brottslig bakgrund hos frivilliga som deltar i verksamhet bland barn
- 25.9.2013 (4004/5/13) om utkastet till JM:s förordning om handläggning av häktningsärenden och andra brådskande ärenden vid tingsrätter.

4.1.4 AVGÖRANDEN

BJO:s beslut om förutsättningarna för beviljande av teleavlyssningstillstånd (1469/2/12) beskrivs på s. 170. Ett avgörande om ett förfarande av en allmän intressebevakare vid rådgivning (2733/4/12*) behandlas på s. 272.

Vissa avgöranden påvisar att handläggnings-tiderna fortfarande är för långa. JO ansåg att handläggningstiden inom högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i ett ärende som gällde återbrytning av dom (två år fyra månader) var påfallande lång med tanke på parten. På handläggningstiden hade inverkat bl.a. den allmänna arbetssituationen inom HFD, uppdelningen i avdelningar som gällde dokumentens offentlighet samt personbyte på föredragarposten. JO uppmärksammade HFD på den oskäligt långa handläggningstiden (4502/4/12).

Ett ärende om bl.a. vårdnaden av ett barn hade i tre rättsinstanser inalles tagit nästan två år och tio månader, från anhängiggörandet till laga kraft vunnet utslag. JO ansåg att det i ärendet inte hade visats någon försummelse som kunde läggas någon enskild tjänsteman till last. Dock ansåg JO att ärendets behandling totalt var oskäligt lång, med tanke på parternas och särskilt barnets fördel. JO delgav tingsrätten, hovrätten och den berörda stadens social- och hälsovårdsverk sin uppfattning om fallet (4652/4/12).

Vårdslöshet av tingsdomare

En tingsdomare hade dömt den klagande för lindrig misshandel, inte för misshandel, för vilket brott den allmänna åklagaren hade begärt straffdom. Lindrig misshandel är ett målsägandebrott, och målsäganden hade inte yrkat på straff i detta fall. Hovrätten hade sedan, efter att den klagande hade besvärat sig, avvisat åtalet om lindrig misshandel och avlyft det straff som den klagande hade ådömts.

JO konstaterade att i en situation där en domstol i huvudförhandling kommer till att domen ges för ett lindrigare brott än åtalet gällt, och detta lindrigare brott är ett målsägarbrott, så är domstolen *ex officio* skyldig att försäkra sig om att det från målsägarhåll har ställts straffyrkande. Tingsdomaren medgav att domen hade varit felaktig. Felet hade skett av vårdslöshet.

JO konstaterade att den klagande med framgång hade utnyttjat sin lagliga rätt att söka ändring, och hade därför inte lidit skada till slut. Olägenhet hade dock uppstått på grund av att klaganden opå kallat hade blivit tvungen att söka ändring av domen. JO delgav tingsdomaren sin uppfattning om att förfarandet hade varit lagstridigt.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 13.3.2013,
DNR 697/4/12*, FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

Besväransvisning i anslutning till ett beslut om beslag

En tingsrätt förkastade ett krav av en part, som gällde att ett beslut om ett beslag som gällde parten skulle upphävas; rätten lät beslaget förbli gällande. Beträffande ändringssökande hade tingsrätten konstaterat att besvär mot beslutet inte fick anföras.

BJO ansåg det vara klart att domstolen hade varit skyldig att utfärda besväransvisning i anslutning till avgörandet. Tingsdomaren bestred

inte detta utan förklarade sig vara skyldig till felet. Beslutet hade sammanställts av en tingssekreterare på ett allmänt dokumentunderlag för tvångsmedelsärenden, och anvisningen om sökande av ändring hade inte korrigerats av tingsdomaren. BJO uppmärksammade tingsdomaren med tanke på framtiden på en tingsdomares skyldighet att i tjänst vara omsorgsfull.

BJO PAJUOJAS BESLUT 2.8.2013,
DNR 960/2/13, FÖREDRAGANDE JUHA HAAPAMÄKI

Motiveringen av ett avgörande om rättegångskostnader i ett besöksförbudsärende

JO delgav en tingsdomare sin uppfattning om motiveringen av domstolsbeslut, i och med att det i ett avgörande som gällde rättegångskostnader inte hade meddelats på vilka grunder den klagande hade ålagts att betala sin motparts rättegångskostnader.

Enligt JO kunde ett minimikrav i detta avseende anses vara meddelande om det tillämpade lagrummet, samt, ifall avgörandet var baserat på bestämmelsen i lagen om besöksförbud om skyldigheten att ersätta rättegångskostnader, meddelande om vilka de vägande skälen i det aktuella fallet hade varit för avvikelser från den i lagen stadgade huvudregeln i avgörandet om kostnaderna.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 26.4.2013, DNR
3304/4/12*, FÖREDRAGANDE TERHI ARJOLA-SARJA

Besvarande av förfrågan

En klagande hade i ett e-postmeddelande till en tingsrätt sagt sig önska ett sådant beslut om en begäran om dokument, i vilket det anges motiveringen till att det begärda dokumentet var avgiftsbelagt.

Enligt JO hade e-postmeddelandet varit sådant att det behövde besvaras, om inte i form av avgörande, så åtminstone i form av ett svar på frågan om avgiften för dokumentet. JO delgav tingsrättens lagman sin uppfattning i detta ärende.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 20.9.2013, DNR 3831/4/12,
FÖREDRAGANDE TERHI ARJOLA-SARJA

Försenad handläggning av ett ärende hos rättshjälpsbyrån

Behandlingen av ett ärende om ett arbetsförhållande hade hos en rättshjälpsbyrå dröjt mer än ett och ett halvt år. Passiviteten när det gällde handläggningen hade berott dels på att man på byrån hade glömt bort ärendet, dels på det offentliga rättshjälpsbiträdets felaktiga uppfattning att huvudmannen i ärendet hade avstått från sina krav.

JO ansåg att det offentliga rättshjälpsbiträdet inte hade skött ärendet på det sätt som förutsätts i grundlagen, alltså på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. JO ansåg likaså att den förfrågan som gjorts 12.12.2011 borde ha besvarats tidigare än 12.3.2012, och att fördröjningen ifråga hade varit obefogad. JO delgav det offentliga rättshjälpsbiträdet sin uppfattning i detta ärende.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 25.10.2013, DNR 4524/4/12,
FÖREDRAGANDE TERHI ARJOLA-SARJA

4.2

Åklagarväsendet

Åklagarärendena hörde under året till BJO *Jussi Pajujoja*. Huvudföredragande var referendarierådet *Eero Kallio*.

4.2.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Åklagarväsendet består av Riksåklagarämbetet (RÅÄ) och av åklagarämbeten. Den operativa kärnan är de 13 regionala åklagarämbeten som inalles har 25 lokala servicebyråer. Åklagarämbeten är självständiga enheter med resultatansvar; vart och ett av dessa bedriver resultatförhandlingar med RÅÄ om sin anslagstilldelning.

Antalet åklagarämbeten och deras servicebyråer förblev oförändrat under året. Det är meningen att åklagarämbetenas antal och verksamhetsområden ska omprövas år 2014 efter det att situationen för polisinsrättningarnas del har klarat i och med omstruktureringen av polisförvaltningen. Från och med ingången av år 2014 finns det bara elva polisinsrättningar.

Avsikten är att reformen av åklagarväsendet ska fortgå så att åklagarämbetenas verksamhetsområden sammanfaller med polisinsrättningarnas. Det skulle dessutom vara idealiskt om åklagarämbeten kunde vara verksamma inom en enda tingsrätts och en enda hovrätts domkrets.

Åklagarna har för sin del förberett sig för den reform av lagstiftningen om förundersökning och tvångsmedel som trädde i kraft vid ingången av år 2014, och de har engagerat sig i den s.k. Ponnistus-skolningen, som anknyter till reformen. Ett av de framträdande inslagen i reformen är att skyldigheten för förundersökningsmyndigheterna och åklagarna att samarbeta betonas mer än förr. Detta gäller såväl förundersökning av brott som användning av tvångsmedel.

När det exempelvis undersöks brott som polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet är skyldig att underrätta åklagaren om, ska förundersökningsmyndigheten höra åklagaren innan ärendet överförs till åtalsprövning. Avsikten är att säkerställa att förundersökningen har gjorts så att ingen fortsatt utredning behövs.

När det gäller tvångsmedel har bl.a. bestämmelserna om frigivning av häktade omarbetats. Om en anhållningsberättigad tjänsteman har för avsikt att frige en häktad, ska han eller hon underrätta åklagaren om detta innan beslutet fattas. Åklagaren kan överta avgörandet av frågan om fången ska friges eller inte.

4.2.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

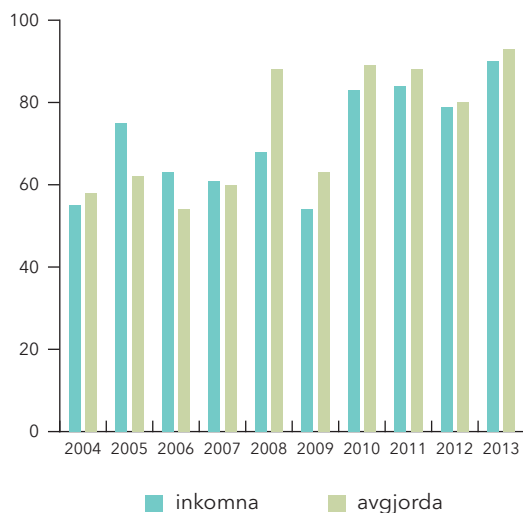
Merparten av klagomålen mot åklagare gällde under verksamhetsåret åtalsprövning, i första hand klagomål om att åtal inte väckts. Å andra sidan förekom också kritik mot att åklagare hade väckt åtal. Kritik mot hur avgörandena hade motiverats framfördes också. Andra klagomål gällde att åklagare fattat beslut om begränsning av förundersökningar, åklagares inställning till begäran om fortsatt utredning samt fall där avgöranden blivit fördröjda. En del av klagomålen hade att göra med åklagares åtgärder som förundersökningsledare i fall som gällt polisbrott.

JO och riksåklagaren undviker att vidta överlappande övervakningsåtgärder och att undersöka samma ärenden. År 2013 fortsattes den 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 bestämma om att en

ny åtalsprövning görs, något som JO inte har behörighet att göra. I föl gjordes sex överföringar av det slaget.

År 2013 inkom 90 klagomål som gällde åklagare, och 93 sådana ärenden avgjordes. Under de senaste åren har antalet klagomål hållits förhållandevis konstant. Det finns skäl att beakta att klagomål där också åklagare kritiseras i vissa fall registreras som polis- och domstolsärenden och också avgörs som sådana. Statistiken är därför närmast riktgivande.

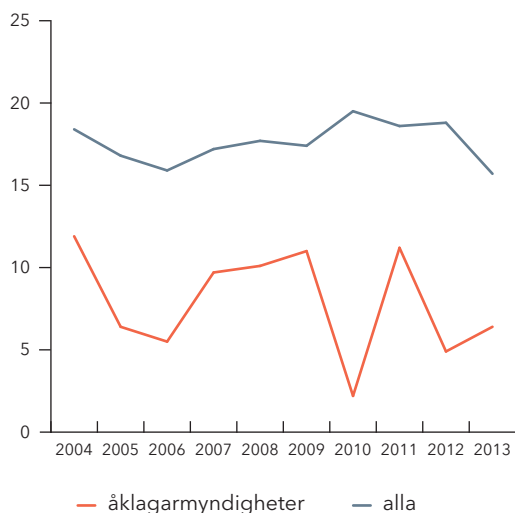
Sex fall ledde till åtgärder, vilket innebär att åtgärdsprocenten var 6,4. I två av fallen skedde en korrigering medan klagomålet behandlades. Åtgärdsprocenten i fråga om åklagarväsendet ligger under kansliets genomsnitt men varierar starkt från år till år. Variationerna beror delvis på tillfälligheter, eftersom det totala antalet åklagarärenden är litet.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2004–2013

4.2.3 INSPEKTIONER

BJO Pajuoja inspekterade åklagarämbetet i Österbottens huvudsakliga verksamhetsställe i Vasa, åklagarämbetet i Lapplands huvudsakliga verksamhetsställe i Rovaniemi och åklagarämbetet i Västra Finlands servicebyrå i Björneborg. Likaså företog BJO sin årliga inspektion av RÅÄ. Tyngdpunktsområdena under inspektionerna var handläggningen av arbetsbrottsärenden och de för hela kansliet gemensamma temana jämlikhet och jämställdhet. Vidare fäste BJO särskild uppmärksamhet vid hur snabbt avgörandena nåtts, samarbetet under förundersökningar, utredningen av polisbrott och de språkliga rättigheterna.



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

Inspektionsiakttagelser

Vid RÅÄ konstaterades det att undersökningen av vissa polisbrottmål som gett upphov till stor publicitet hade sysselsatt RÅÄ. Vid RÅÄ finns en enhet för förbehandling av polisbrottmål, där

två häradsåklagare arbetar som undersökningsledare vid polisbrott. Vid inspektionerna hos åklagarämbetena berättades det att RÅÄ skickligt säljar bort obefogade anmälningar.

När åklagarämbetet i Österbotten inledde sin verksamhet år 2007 fanns det i Vasa ett mycket stort antal eftersläpande mål och ärenden. Sammanlagt 127 mål och ärenden hade då varit anhängiga i mer än ett år. Fastän utvecklingen har gått mot det bättre är problemet inte ur världen. Vid inspektionstillfället fanns det 34 anhängiga mål och ärenden som åklagarna hade fått på sitt bord mer än ett år tidigare. Antalet översteg resultatmålen. Antalet mål och ärenden där åtalsprövningen hade inletts 6–12 månader tidigare motsvarande dock målsättningen.

En bidragande orsak till situationen är att ekobrottsåklagaren vid åklagarämbetet i Österbotten har haft hand om s.k. Wincapita-mål. De har prioriterats allra högst. Samtidigt har en del av ekobrottsåklagarens mål och ärenden överförts till andra åklagare, som varit tvungna att sätta sig in i dem utan någon stor tidigare erfarenhet av ekobrott.

Både i Vasa och i Karleby finns det tre åklagare som också kan ha hand om processer där språket är svenska. Enligt åklagarna är det inga som helst problem med mål och ärenden där handläggningsspråket är ett enda, antingen finska eller svenska. Däremot ökas arbetsbördan kraftigt av mål och ärenden där båda språken används. Denna ökade arbetsbörda har inte beaktats vid resurskalkyleringen.

Vid åklagarämbetet i Lappland sker åtalsprövningen snabbt, i genomsnitt på 1,7 månader. När inspektionen företogs var två mer än ett år gamla mål eller ärenden anhängiga. De hade avbrutits på grund av fortsatt utredning.

Ingen av de anställda vid åklagarämbetet i Lappland kan samiska. Vid behov anlitas tolk. Vid servicebyrån i Ivalo finns det på ytterdörren ett anslag på finska och alla de tre samiska språken med information om när åklagaren är anträffbar samt åklagarens kontaktuppgifter. Om ingen tolk går att få till platsen kan tolkningen skötas också per telefon.

Samarbete med polisen

Förundersökningssamarbetet har i allmänhet fungerat bra på de ställen där inspektioner föregåtts. Detta främjas av att åklagarämbetet i Österbotten och åklagarämbetet i Lappland finns i samma byggnad i Vasa respektive Rovaniemi som polisen. Problem har i någon mån noterats närmast när det gäller nivån på undersökningar av massbrott.

Samarbete med domstolar

Samarbetet med domstolarna är lättare om åklagarämbetet verkar på bara en tingsrätts och en hovrätts område. Detta är dock sällsynt. Åklagarämbetet i Österbotten har ett verksamhetsområde som omfattar tre tingsrätters områden: Södra Österbottens tingsrätt, Österbottens tingsrätt och Mellersta Österbottens tingsrätt. Tingsrätternas förfaringssätt skiljer sig åt.

Åklagarna ansåg att det är ett missförhållande att ett mål eller ärende som en åklagare har överlämnat till tingsrätten inte genast tilldelas en handläggare vid tingsrätten. Detta föranleder dröjsmål, då ingen handläggningsdag utsätts.

Inom verksamhetsområdet för åklagarämbetet i Lappland finns två tingsrätter, Lapplands tingsrätt och Kemi-Torneå tingsrätt.

Samarbetet med Lapplands tingsrätt har fungerat bra. Tingsrätten fastställer en sammanträdesdag, delger stämning och reserverar också sammanträdesdagar för brådskande ärenden. Samarbetet mellan åklagarämbetet och hovrätten underlättas av att Rovaniemi hovrätt ligger på promenadavstånd från åklagarämbetets huvudsakliga verksamhetsställe. Över huvud taget har problem i samarbetet med hovrätten inte förekommit.

Enligt åklagarnas uppfattning har vissa advokater emellertid tillåtit uppföra sig onödigt aggressivt i tingsrätten och t.o.m. tillåtit gå till verbala angrepp mot åklagarens person.

Under årens lopp har det noterats att lagen om ungdomsstraff närapå har kommit att bli en död bokstav. Vid åklagarämbetet i Lappland har man åtminstone försökt handla i enlighet med de syften som anges i lagen, eftersom åklagarna vid ämbetet på senare år har begärt i sex fall att en verkställighetsplan för ungdomsstraff ska göras upp. I två av fallen utdömdes ungdomsstraff. Senare har det dock blivit nödvändigt att förvandla båda två till fängelsestraff.

Arbetsbrottsärenden

Under år 2013 har, liksom tidigare, tyngdpunkten för laglighetsstillsynen varit arbetsbrott. Problemen med denna typ av ärenden är den korta preskriptionstiden för åtalsrättens del, vanligen två år, och därigenom behovet av samarbete mellan olika myndigheter. På grund av den korta preskriptionstiden och det stora antalet inblandade myndighetsinstanser är det bråttom med brottsundersökningen och åtalsprövningen.

I samband med inspektionen av åklagarämbetet i Österbotten hölls ett möte om arbetsbrott. I det deltog företrädare för åklagarämbetet och för polisinspektionen i Österbotten samt en jurist som arbetar inom ansvarsområdet för arbetarskydd vid regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland.

När ett arbetsolycksfall kommer till polisinspektionen i Österbottens kännedom fotograferas olycksplatsen av den fältpatrull som kommit till platsen. Efter det kontaktar polisen arbetarskyddsmyndigheterna, som tar ställning till om det finns skäl att misstänka ett arbetarskyddsbrott. Om brottsmisstanken enligt polisens uppfattning är uppenbar, gör polisen en brottsanmälan utan att ha inhämtat arbetarskyddsmyndighetens ställningstagande. Vid arbetarskyddsbrott underrättar polisen alltid åklagaren. När det är fråga om utländska arbetstagare är det i huvudsak utlänningsgruppen vid polisinspektionen i Österbotten som har hand om saken.

Inom åklagarämbetets verksamhetsområde finns bl.a. stora köttförädlingsfabriker med gott om skärmaskiner för kött och annan utrustning vars användning är förknippad med hög risk för olycksfall. Vid arbetarskyddsbrott har det förekommit problem med hur ansvaret ska riktas, eftersom verksamheterna vid fabrikerna ofta är uppdelade mellan olika bolag. Fastigheten kan ägas av ett bolag, medan utrustningen eventuellt ägs av ett annat och den egentliga verksamheten bedrivs av ett tredje.

Stora bolag har på senare tid dömts att betala allt större samfundsböter. Åklagarna har också oftare än förr yrkat på enbart samfundsböter vid arbetsolycksfall i stället för att åtala enskilda personer. Det ansågs att den ökade användningen av samfundsböter har påverkat bolagens agerande och att säkerheten i arbetet har blivit i någon mån bättre. I vissa fall har arbetarskyddsmyndigheterna använt sig av vitesförfarande och meddelat användningsförbud, t.ex. på grund av problem med inomhusluften.

4.2.4 AVGÖRANDE

Åtal väcktes efter otillräcklig förundersökning

Ställföreträdaren för BJO gav en häradsåklagare en anmärkning, eftersom denne hade utfört åtalsprövning utifrån en otillräcklig förundersökning. I målet förekom inte sannolika skäl som skulle ha talat för att svaranden var skyldig. Häradsåklagaren hade i samband med åtalsprövningen inte sett till att förundersökningen var tillräcklig för utförande av åtalsprövning.

Det var fråga om misstanke om olaga hot mot en 9-årig flicka. Polisen hade misstänkt en person som bäst motsvarade det signalement som flickan hade gett och flickans utsaga om var den misstänkte bodde. Den misstänkte hade bestridit gärningen. Vid förundersökningen ordnades ingen vittneskonfrontation. Barnets mor konstaterade vid huvudförhandlingen i tingsrätten att den åta-

lades utseende inte motsvarade de kännetecken som barnet hade nämnt för henne. Tingsrätten förkastade åtalet.

En vittneskonfrontation skulle lätt ha kunnat genomföras redan vid förundersökningen, om åklagaren hade begärt det. Åklagaren borde ha sett till att misstanken om brott mot barnet redan vid förundersökningen utreds så snabbt som möjligt och på behörigt sätt.

Ställföreträdaren för BJO ansåg att åklagaren hade förfarit lagstridigt genom att utföra åtalsprövning utifrån en otillräcklig förundersökning och genom att väcka åtal utan att det i ärendet förelåg sådana sannolika skäl som behövs för väckande av åtal.

STÄLLFÖRETRÄDAREN FÖR BJO PÖLÖNENS
BESLUT 3.12.2013, DNR 2625/4/13*, FÖREDRAGANDE
MIKKO ETELÄPÄÄ

Åtalsrätten preskriberades i tingsrätten

Åtalsprövningen vid ett åklagarämbete pågick i ett år och tre månader. Till åtalsprövningens längd bidrog att åklagaren i målet byttes ut fem gånger.

Tingsrätten hade över tre månader på sig att utfärda stämning på den svarande innan åtalsrätten preskriberades. Enligt BJO:s uppfattning borde stämningen ha kunnat ske inom den tiden. Problemet var att risken för preskription inte upptäcktes. Den notarie som utförde domstolspraktik vid tillfället i fråga borde ha kontrollerat och lagt märke till risken för preskription, och notarien borde också ha utarbetat kallelserna på ett sätt som avvek från det vanliga förfarandet så att den svarande skulle ha blivit stämd inför tingsrätten vid första tillfälle.

I tingsrätten var det kutym att utfärda stämning av den svarande först efter det att målsägandens yrkanden har inkommit till tingsrätten. Då är det möjligt att delge den svarande yrkandena i samband med stämningen. I detta fall utsattes en lång frist för målsäganden att framföra ersätt-

ningsyrkanden. Den svarande delgavs stämningen inom den tidsfrist som notarien hade satt, men då hade åtalsrätten redan preskriberats.

BJO konstaterade att interna arbetsrutiner inte får fördröja åtalsprövningen oskäligt mycket. Mål och ärenden där det finns risk för preskription av åtalsrätten ska ges företräde.

Åklagaren varnade för sin del inte tingsrätten för att åtalsrätten och samtidigt hela målet riskerade att preskriberas. Enligt BJO bidrog detta till att behandlingen i tingsrätten inte var tillräckligt skyndsam. Åklagaren skulle ha kunnat göra en anteckning om saken i ärendehanteringssystemet, i stämningsansökan och på dess infoblad.

Åklagarämbetet meddelade att det redan medan klagomålet höll på att behandlas hade gett närmare instruktioner om handläggningen av brådskande mål och ärenden.

Vidare delgav BJO tingsrättens lagman sin uppfattning om felaktigt förfarande vid kontroll av åtalsrättens preskriptionstid, vid varseblivning av risken för preskription och vid utarbetande av kallelser till de berörda personerna. BJO uppmärksammade lagmannen på att överenskommelse om förfarandena bör ingås med åklagarämbetet och vid vikten av att ge instruktioner om förfarandena för att motsvarande fall ska undvikas.

BJO PAJUOJAS BESLUT 18.6.2013,
DNR 2923/4/11, FÖREDRAGANDE EERO KALLIO

Övriga avgöranden

Ställföreträdaren för BJO kritiserade en häradsåklagare för att denne inte senast vid en rättegång som handlade om att förvandla böter till fängelse hade tagit reda på att det ursprungligen var fråga om strafforderärenden. Sådana får inte förvandlas till fängelse. Hovrätten undanröjde senare förvandlingsstraffet (2539/4/12*).

4.3

Polisen

Laglighetskontrollen av polisen hörde under verksamhetsåret till BJO *Jussi Pajujoja*. Också JO *Petri Jääskeläinen* avgjorde enskilda ärenden som gällde polisen. Referendarierådet *Juha Haapamäki* var huvudföredragande för polisärendena.

4.3.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Polisorganisationen

Under de senaste åren har polisorganisationen varit föremål för ett oavbrutet reformarbete. Målsättningen är att polisens funktionsförmåga ska bevaras god. Detta går man in för bl.a. genom att minska på antalet personer inom förvaltnings-, stöd- och ledningsuppgifter, så att tillräckligt många polismän inom fält- och brottsbekämpningsuppgifter kan tryggas.

Från början av år 2009 minskade antalet polisrättningar till 24 från tidigare 90. Det tredje skedet (PORA III) av reformen av polisens förvaltningsstruktur trädde i kraft från början av år 2014. I och med detta finns numera 11 polisrättningar. Dessutom har Åland alltjämt sin egen polismyndighet. Den lokala polisens servicenät förändrades inte märkbart i sammanhanget. Förutom elva huvudpolisstationer finns 108 polisstationer och ett fyrtiotal samservicebyråer.

Den största förändringen var att Rörliga polisen avvecklades och dess personal övergick till den lokala polisen. Det är meningen att trafikövervakningens nivå inte ska bli lidande av denna lösning. Också antalet verksamhetsställen inom centralkriminalpolisen (CKP) minskade. Skyddspolisens organisation ändrades inte, men inrikesministeriet (IM) tillsatte en arbetsgrupp för att granska dess administrativa ställning, resultatstyrning och övervakning. Arbetsgruppens mandat utgår i maj 2014.

I det förra skedet av förnyelsen av förvaltningsstrukturen PORA II hade polisens organisation ändrats till att finnas på två nivåer, när Polisstyrelsen inledde sin verksamhet år 2010. Samtidigt gick polisens länsledningar till historien. Som uppgifter för IM:s polisavdelning kvarstod särskilt den strategiska planeringen av polisverksamheten, utvecklandet av lagstiftningen och det internationella samarbete som ankommer på ministeriet. Med PORA III avses att göra Polisstyrelsens organisation lättare och verksamheten centraliseras till Helsingfors.

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.

På senare år har det förts en livlig diskussion om vad som över huvud taget ska höra till polisens uppgifter. 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 något. Bland de förslag som diskuterats kan nämnas exempelvis att låta någon annan aktör än po-

lisen sköta transport och förvaring av berusade samt undersökning av mindre plåtkollisioner. Likaså har man övervägt att överföra en del av polisens tillståndstjänster till andra myndigheter.

Inom ordningspolisens sektor sköter privata bevakningsföretag redan nu en allt större del av den verksamhet som tidigare sköttes av ordningspolisen. Den årliga arbetsinsats som utförs av vaktare och ordningsvakter uppskattas uppgå till ca 6 000 årsverken.

En överföring av polisuppgifter till privata aktörer är inte 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.

Det pågår en totalrevidering av lagstiftningen om den privata säkerhetsbranschen. I det andra skedet granskas bl.a. arbetsfördelningen mellan polisen och den privata säkerhetsbranschen, de inom branschen verkamma aktörernas uppgifter och befogenheter samt övervakningen och utbildningen. Avsikten är att regeringens proposition ska ges till riksdagen under vårsessionen 2014.

Stora reformer

Förutom den ovan nämnda organisationsförändringen, PORA III, trädde från början av år 2014 i kraft den nya förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. Detta lagpaket som godkännts i riksdagen redan år 2011 kompletterades ännu just före ikraftträdandet vad gäller bl.a. husrannsakan samt hemliga tvångsmedel och informationshämtning.

Denna totalreform har krävt en omfattande och omsorgsfull beredning bl.a. i form av Polisstyrelsens och Riksåklagarämbetets gemensam-

ma projekt Ponnistus 2014. Projektet hade tre huvudpunkter, dvs. samarbetet i förundersökningsskedet, användningen av hemliga tvångsmedel och informationshämtning i samband därmed samt utbildningen av personalen. År 2013 genomfördes därför en brett upplagd utbildningsrunda.

Också totalförnyelsen av polisens informationssystem var avsedd att bli klar när de nya lagarna trädde i kraft i början av år 2014. Ibruktage av VITJA-systemet fördröjs emellertid avsevärt från det planerade. Före det måste man klara sig med uppdateringar av de gamla systemet, vilket ökar kostnaderna betydligt. Projektorganisationen har ett flertal gånger presenterat VITJA-projektet för BJO Pajuoja, och ärendet har behandlats vid inspektioner hos Polisstyrelsen och Förvaltningens datateknikcentral (HALTIK). BJO tog i oktober 2013 fördröjningen av VITJA till undersökning på eget initiativ. IM bör lämna en utredning i saken före utgången av maj 2014.

Slutförandet av justitieministeriets projekt AIPA – ett projekt för att utveckla åklagarväsendets och de allmänna domstolarnas ärende- och dokumenthantering som motsvarar VITJA – torde man få invänta ännu flera år. Kompabiliteten för dessa projekt är viktig för att säkerställa hela den straffprocessuella kedjans funktionsduglighet.

4.3.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Klagomål som gäller polisen utgör det största sakområdet inom JO:s laglighetskontroll, dvs. en sjättedel av samtliga klagomål. Klagomål som gäller polisen avgörs 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. 212).

År 2013 inkom igen ett rekordstort antal klagomål mot polisen, sammanlagt 858 stycken (föregående år 732) och avgjordes 889 (720). Utöver

klagomålen avgjordes 6 (8) ärenden som gällde polisen och som JO tagit upp till behandling på eget initiativ. Trots att antalet klagomål ökat betydligt har man åtminstone ännu kunnat upprätthålla den verksamhet som sker på eget initiativ.

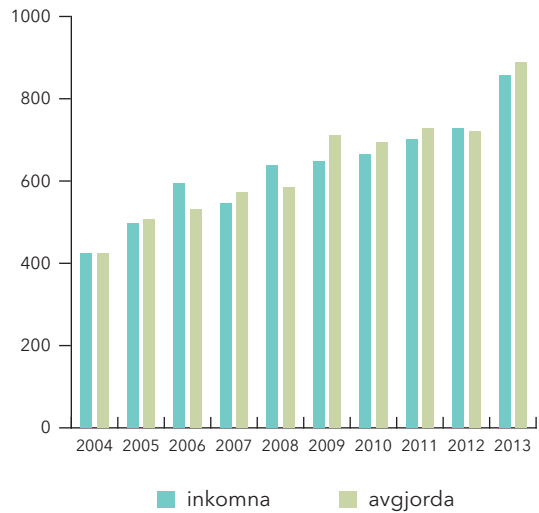
Under de första åren av 2000-talet varierade antalet klagomål mot polisen inte mycket, men från år 2005 har antalet ökat från ca 400 klagomål till den nuvarande nivån. Detta förklarar för sin del ökningen av det sammanlagda antalet klagomål som kommit in till kansliet.

Också andra myndigheter än JO behandlar klagomål som berör polisen. År 2013 fick justitiekanslersämbetet ta emot 373 klagomål som riktade sig mot polisen (325 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 2013 sammanlagt 707 (662) klagomål.

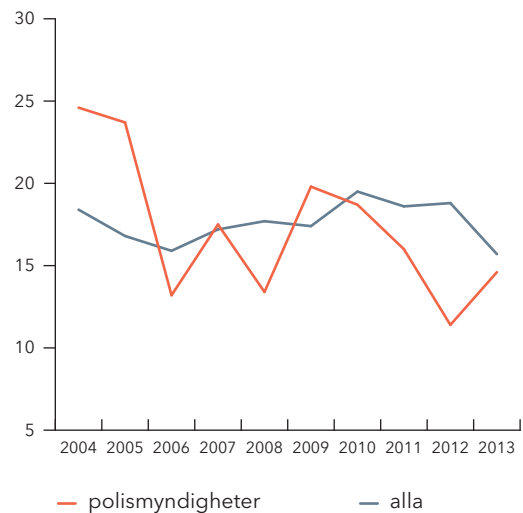
Av de klagomål som avgjordes år 2013 ledde 127 till åtgärder (77). I ett fall (2) gav JO anmärkningar och i 109 (71) fall delgav JO sin uppfattning. Under verksamhetsåret förordnade JO inte om ett enda åtal som gällde polisens verksamhet – under 2000-talet har JO endast i två fall väckt åtal i polisärenden. På grund av det stora antalet fall som ledde till åtgärder är det omöjligt att i denna berättelse referera eller över huvud taget nämna alla avgöranden i klagomål som gällde polisen.

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. Ibland handlar klagomålen om polisens uppförande. År 2013 framställdes mer än vanligt klagomål som gällde polisens tillståndsförvaltning.

En utbredd missuppfattning bland klagandena är att polisen alltid på begäran ska göra förundersökning eller att JO kan bestämma att förun-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2004–2013



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

dersökning 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, eftersom detta i sista hand hör till en domstols uppgift.

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 det stora 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 beslutssituationen 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. Också knapphet i polisens resurser kan emellanåt leda till en från den berörda persons synpunkt otillfredsställande situation, exempelvis till att förundersökningen fördröjs.

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. År 2013 registrerades 898 brottsanmälningar där en polisman påstods ha begått ett brott (året innan 748). På senare år har antalet anmälningar ökat av olika fall av snokande efter uppgifter, vilka i fråga om envar misstänkt polisman registreras som en egen anmälan, trots att föremålet för snokandet vore det samma.

År 2013 lyftes flera undersökningar av polisbrott med hög profil fram i offentligheten. Den allvarligaste av dem var brottsundersökningen av chefen för narkotikaroteln vid Helsingfors polisinspektion. Utöver detta undersöktes bl.a. hur Rysslands president hamnat i polisens register över misstänkta. Ärenden av detta slag kräver en synnerligen stor arbetsinsats av de åklagare vilka fungerar som undersökningsledare. Det kan också förekomma problem med att finna utredare. Det har därför framförts, att det borde finnas ett särskilt organ för undersökning av polisbrottsärenden.

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 fortfarande ingen noggrann statistik t.ex. över hur många och för vilken typ av brott poliser åtalas och slutligen döms. Inom laglighetskontrollen har det poängterats att brottsmisstankar mot poliser ska undersökas snabbt och effektivt. Satsningar på att utveckla behandlingen av ärenden som gäller brott begångna av poliser har gjorts, 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 vid åklagarämbetena.

Man bör inte heller glömma polisens interna laglighetsövervakning, som i många avseenden har en viktig ställning. Den ligger mycket närmare den operativa verksamheten än exempelvis JO. Också korrigerande åtgärder kan vid behov snabbt vidtas inom förvaltningen själv.

När polisrättningarna ökar i storlek i och med PORA III inrättas vid varje polisrättning som utgångspunkt två juristtjänster, till vilkas uppgiftsbeskrivning laglighetsövervakningen centralt hör. Detta ger en möjlighet att fokusera på denna uppgift bättre än förut. Hur verksamheten vid dessa enheter utformar sig i praktiken, återstår att se. I varje fall kommer föredragande från justitieombudsmannens kansli att år 2014 besöka samtliga polisrättningar ävensom CKP och skyddspolisen för att bekanta sig med hur laglighetsövervakningen har ordnats.

Viktig är också den år 2013 slutförda arbetsgruppsrapporten Den rättsliga grunden gällande polisens interna övervakning (IM:s publikation 19/2013). Där presenteras 24 rekommendationer till åtgärder, bl.a. om reglering av den interna laglighetsövervakningen i lag. Rapporten är under föråret 2014 på en omfattande remissrunda.

JO:s laglighetstillsyn inkluderar ett specialområde, som gäller teletvångsmedel, täckoperationer och polisens och andra myndigheters hemliga metoder för inhämtande av information. Dessa behandlas i ett särskilt avsnitt, se s. 167. Till polisen anknuter också nödcentralernas verksamhet, som behandlas längre fram (se s. 152).

4.3.3 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 har varit oanmälda. Före inspektionen av en polisrättning inhämtas skriftlig utredning bl.a. om gripanden och anhållanden, utredningar och ärenden som under en längre tid varit föremål

för förundersökning samt om handlingar som gäller teletvångsmedel. Vid inspektioner av dokument finns inte möjligheter till annat än urval av stickprovskaraktär. I samband med inspektionen av en polisrättning 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.

År 2013 inspekterades sammanlagt 18 (året innan 23) enheter inom polisen. Ett centralt inspektionsobjekt var i likhet med tidigare år polisfångelserna, av vilka fem inspekterades: Björneborg, Vasa, Rovaniemi, Esbo och Böle (två gånger). Av polisrättningarna inspekterades polisrättningarna i Österbotten och Lappland. Dessutom bekantade man sig särskilt med förbehandlingsenheten vid polisrättningen i Helsingfors och med tillståndsförvaltningens verksamhet i Böle. Tillståndsförvaltningen var inspektionsobjekt också vid polisrättningen i västra Nyland i Esbo. Vid CKP i Vanda var inspektionsobjektet den hemliga inhämtningen av information, särskilt ur synvinkeln för de nya lagarna, och i Rovaniemi verksamheten vid verksamhetsstället där. Ett inspektionsbesök gjordes också hos Polisstyrelsen och särskilt dess ansvarsområden för laglighetsövervakning och tillståndsförvaltning.

Projektet VITJA presenterades för BJO Pajuoja ett flertal gånger, och med IM:s enhet för juridiska frågor diskuterade han dessutom allmänna laglighetsövervakningsfrågor och inspektioner.

Vid polisrättningen i Österbotten var ett inspektionstema förverkligandet av de språkliga rättigheterna, vilka uppmärksammades också vid de samtidigt gjorda inspektionerna av åklagarämbetet och nödcentralen. Av befolkningen på polisrättningens område är 42 % svenskspråkig och andelen är den samma bland polisrättningens polispersonal. Också utlänningsärenden sysselsätter polisrättningen, för i regionen fungerar tre mottagningscentraler. I brottsundersökningen hade antalet oavslutade ärenden ökat och antalet ärenden per utredare låg enligt personalen delvis vid smärtgränsen. Vid genomgången av förhands-

materialet kunde konstateras, att i en del ärenden kunde något motiverat skäl inte anges för att förundersökningen fördröjts, även om antalet ärenden skulle beaktas.

Också vid inspektionen hos polisinspektionen i Lappland uppmärksammades en del ärenden som varit i förundersökning synnerligen länge. BJO följer på eget initiativ med hur dessa fall framskrider. Ett särdrag hos polisinspektionen är områdets storlek. I centralorterna är larmtiderna skäliga, men de glest bebodda områdena är problematiska. Samarbetet med exempelvis Gränsbevakningsväsendet är viktigt. Inom förundersökning var både polisinspektionens och CKP:s uppfattning, att arbetsfördelningen är klar: CKP koncentrerar sig på den allvarligaste brottsligheten.

Hos polisinspektionerna i både Österbotten och Lappland diskuterades de nya polisinspektionerna som grundas i och med PORA III. Planerna på hur verksamheterna lokaliseras var delvis ännu på hälft, men några omfattande förändringar i servicenätet var inte på kommande.

Hos Polisstyrelsen diskuterade BJO Pajuoja de från början av år 2014 i kraft trädande reformerna, PORA III och totalreformen av de lagar som reglerar polisverksamheten. Man var nöjd med utbildningen i anknytning till det sistnämnda temat. Likaså diskuterades fördröjningen av VITJA-projektet, där den grundläggande orsaken uppgavs vara fel i systemleveransen. Dessutom presenterades för BJO den aktuella situationen i fråga om polisfängelserna och tillståndsförvaltningen. Dessa, ävensom observationerna vid inspektionerna i övrigt, behandlas utförligare nedan i samband med ettvarrt tema.

4.3.4 POLISFÄNGELSERNA

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. Med avseende på uppfyllandet av internationella krav och tryggheten av en rättvis rättegång borde i synnerhet rannsakningsfångar förvaras i häkte, inte i polisens förvaringslokaler. Ansvar för brottsundersökning och förvaringsansvaret borde vara administrativt och *de facto* åtskilda. Ifall undersökningen och förvaringen är i samma händer, ger konstellationen en möjlighet till påtryckning och åtminstone en misstanke om att bemötandet av den häktade och hans eller hennes förhållanden är beroende av den häktades inställning till undersökningen.

Polisfängelser är inte heller adekvata för placering av utlänningspersoner som tagits i förvar. De borde placeras i enheten för förvaring av utlänningspersoner, som emellertid ständigt är fullsatt.

Belägningsgraden i de olika polisfängelserna uppvisar stora skillnader från ort till ort. Av betydelse är särskilt, om det i regionen finns en fristående tillnyktringsstation och vilken dess kapacitet är. Målet bör vara att berusade som inte är kapabla att ta hand om sig själva men inte ger upphov till fara genom sitt beteende förpassas till en tillnyktringsstation. Detta förutsätts i lagen om behandling av berusade. För att det ska bli verklighet krävs emellertid ett heltäckande nät av tillnyktringsstationer.

För närvarande finns ett knappt sextiotal polisfängelser. Avsikten är att åtta av dem ska avvecklas under år 2014: Riihimäki, Alavo, Heinola, Pieksämäki, Kauhajoki, Kankaanpää, Haapajärvi och Forssa. Polisstyrelsen har meddelat, att år 2014 påbörjas vid huvudpolisstationerna en omfattande renovering av polisfängelserna.



Från Estlands justitiekanslersämbetet kom man på studiebesök till Finland i oktober. På agendan stod polisens förvaltningsområde. I inspektionen av Tölö tillnyktringsstation deltog (från vänster) JO-sekreterare Iisa Suhonen och inspektör Reima Laakso (JO:s kansli), föredragande Jaanus Konsa och Monika Mikiver samt biträdande justitiekansler Nele Parest (Justitiekanslersämbetet), JO-sekreterare Mikko Eteläpää (JO:s kansli) och föredragande Saale Laos (Justitiekanslersämbetet). Polisinrättningen representerades av överkonstapel Arto Aaltonen.

Flera tiotal inspektioner av polisens förvaringslokaler har företagits under de senaste åren. Nästan alla har varit oanmälda. År 2013 inspekterades följande polisfängelser: Björneborg, Vasa, Esbo, Rovaniemi och Böle (två gånger).

Vid inspektionerna konstaterades att utrymmena för utomhusvistelse vid polisfängelserna allmänt taget är små. En del av dem är så slutna och skyddade att det inte är möjligt att se ut därifrån och att t.ex. tobaksröken dröjer sig kvar där länge. Man kan ställa frågan om vistelsen i dem faktiskt sker utomhus.

Besöksarrangemangen är varierande. Ofta är det svårt att t.ex. ordna möten mellan advokater och dem som hålls i förvar så att de kan gå igenom förundersökningsmaterialet tillsammans. Inte heller telefonhemligheten vid samtal mellan advokater och häktade är tryggad alla gånger. Samtalen har kunnat höras av utomstående, eller åtminstone har risken för detta varit uppenbar. Till denna del har förfarandena ändrats efter inspektionerna och samtalen genomförs med en handsfree-lur.

Redan under tidigare år har i laglighetsövervakningen uppmärksammats, att användningen av wc i cellen kunde ses med övervakningskameran, varvid integritetsskydd saknades (t.ex. JO:s berättelse år 2011 s. 154). Detta accentueras om vakten är av annat kön än den som övervakas. Polisstyrelsen meddelade i december 2013 att den instruerat polisinsrättningarna, att saken bör ordnas med tekniska lösningar i samband med ändrings- och renoveringsarbeten på polisfängelserna. Om sådana inte genast är förestående, bör kamerabiliden eller bildvinkeln justeras så, att integritetsskyddet förverkligas.

Vid de flesta polisinsrättningar hade regelbundna besök av hälsovårdspersonal inte ordnats, i stället förs häktade vid behov t.ex. till hälsovårdscentralen. Praxis för utdelning av läkemedel varierade. Vid en del insrättningar har vakterna nog utbildats i utdelning av läkemedel, men läkemedlen förvaras inte alltid på behörigt sätt. Vid detta fästes under berättelseåret uppmärksamhet förutom med inspektioner och i en del klagomålsavgöranden (t.ex. 3321/4/12). Likaså har ett problem varit ordnandet av substitutbehandling i polisfängelset (3679/4/11).

Under inspektionerna av polisfängelserna har det också varit iögonenfallande att man vid de flesta 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. Vid inspektioner och i klagomålsavgöranden har observerats brister exempelvis i det att hälsovårdspersonal borde undersöka den som placerats under observation eller specialobservation och även i dokumenteringen av dessa situationer (t.ex. 3985/4/12).

I klagomålsärendet 2015/4/11* fungerade inte informationsgången mellan polisen och fängelset i en situation, där den som förvarats i polisfängelset hade tänt en eldsvåda i sin cell. Information om detta förmedlades inte till fängelset, när ifrågavarande häktad flyttades dit. Flyttningsdagens kväll antände han sin madrass och sina sängkläder och fick allvarliga brännskador. Mellan myn-

digheterna rådde ovisshet angående det, hur information om förvaringssäkerheten överförs, när en häktad överförs från polisens förvaringslokaler till fängelset.

I ärendet 3853/4/12 blev en person som bedömts vara självdestruktiv tvungen att tillbringa natten i cellen i enbart underbyxorna. BJO ansåg att detta inte uppfyller kravet på ett människovärdigt bemötande eller det, att enligt lagen om behandling av personer i förvar den som förvaras bör ges en lämplig klädsel.

Vid inspektionerna framgick vidare, att anvisningarna om inrättningens dagordning och de häktades rättigheter har inte alltid följt till alla delar gällande lag, och alla gånger har de aktuella anvisningarna inte gått att hitta när de har begärts. Under inspektionerna påtalades det också att personalen inte alltid på eget initiativ hade gett frihetsberövade tillräcklig information om deras rättigheter.

I fallet 4749/4/11 borde en person som förvarades i polisfängelset i Böle enligt polisens bokföring ha haft 30,20 euro mera pengar än vad som konstaterades finnas i hans förvaringslåda i polisfängelset. Orsaken till skillnaden kunde inte klarläggas. Enligt åklagarens beslut fanns det inte skäl att misstänka brott i saken. På framställning av BJO betalade polisinsrättningen i Helsingfors summan till klaganden som ersättning.

De iakttagelser som gjorts vid inspektionerna av polisfängelser har delgetts Polisstyrelsen. Så har Polisstyrelsen också utarbetat bl.a. nya anvisningar om polisens förvaringslokaler och ett utbildningspaket som är avsett för polischeferna och cheferna för förvaringslokaler. Vid inspektionerna framgick, att personalen vid polisfängelserna önskade en gemensam landsomfattande utbildning. Arbetsplatsutbildning i exempelvis första hjälp hade nog ordnats. Likaså var väktarna oroade över riskerna vid arbete som utförs ensam.

4.3.5

HUSRANNSAKAN

Husrannsakan är ett tvångsmedel som används allmänt: årligen har långt över 10 000 sådana gjorts. Polisen kan i allmänhet självständigt besluta om husrannsakan, vilket är sällsynt i europeiska sammanhang. Europadomstolen har i många revideringar i fällande domar mot Finland uppmärksammat avsaknaden av oberoende kontroll. När tvångsmedelslagen förnyades gick man också in för att den skulle uppfylla kraven i den europeiska människorättskonventionen. Den nya tvångsmedelslagens punkter om husrannsakan, exempelvis bestämmelserna om närvaro, preciseras ännu just före lagens ikraftträdande. Frågor gällande husrannsakan har behandlats omfattande i JO:s berättelser från de senaste åren.

Numera kan den hos vilken husrannsakan har förrättats yrka att tingsrätten ska avgöra om det har funnits förutsättningar för husrannsakan och om husrannsakan har genomförts lagenligt. Efter denna lagändring har JO inte undersökt klagomål över husrannsakan, om den klagande ännu haft möjlighet att föra ärendet till domstolsprövning. Största delen av klagomålen över husrannsakan är sådana fall. Emellertid kvarstår fortfarande ärenden angående husrannsakan att avgöras även av JO. Det kan konstateras, att högsta domstolen har beviljat flera besvärstillstånd i ärenden gällande husrannsakan. Således kan prejudikat förväntas.

Årligen har ett trettiotal klagomål över husrannsakningar anförts. Det finns skäl att ställa detta faktum i relation till antalet husrannsakningar: 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. Förutsättningarna för husrannsakan är nog så lågt ställda. Det brott som utgör grundvalen behöver inte vara allvarligt, och för den räcker a priori att det finns skäl att misstänka en person för ett brott av en viss allvarlighetsgrad.

I likhet med tidigare år var den allmännaste orsaken till kritik i klagomålsavgörandena om husrannsakan att bostadsinnehavaren inte hade getts tillfälle att vara närvarande vid förrättningen eller att tillkalla ett eget vittne. Enligt lagen bör detta tillfälle ges, om det inte fördröjer förrättningen. BJO klandrade polisen ur denna synvinkel i tre avgöranden (3121 och 3840/4/11 samt 4981/4/12). Exempelvis konstaterades i det sistnämnda fallet, att möjligheten till närvaro inte förverkligades med det, att den misstänkte placerades i sin bostads wc, vars dörr stod på glänt, och tilläts att efter husrannsakan gå runt i hela bostaden.

Polisen kan förrätta husrannsakan också så, att bostadsinnehavaren inte är närvarande, om t.ex. kontakt med denne inte fås. Då måste om husrannsakan emellertid meddelas utan dröjsmål. I detta avseende konstaterades orsak till klander i ett flertal klagomålsfall. Exempelvis i fallet 733/4/12 meddelades om husrannsakan och beslag först efter över en månad. I en del fall kritiserades dessutom polisen för brister i protokollet över husrannsakan eller hade denna getts åt parten. Dessutom betonades, att ifall åtgärdens brådskande art inte förutsätter annat, borde om husrannsakan besluta en tjänsteman som har rätt till anhållande, och beordrandet av husrannsakan borde ske skriftligt.

Det bör märkas, att polisen exempelvis med stöd av polislagen har omfattande befogenhet att göra intrång i hemfriden och denna befogenhet används också dagligen i stor utsträckning. Frågan om skyddet för hemfriden gäller således inte endast husrannsakningar enligt tvångsmedelslagen. Alltid när en polis eller annan myndighet går in i en byggnad som skyddas av hemfriden, bör det noga övervägas, om grunder finns för detta och vilken den berättigande bestämmelsen är.

Exempelvis i fallet 481/4/12 ansågs, att polisen inte hade på lag baserad befogenhet att göra intrång i hemfriden i strid med bostadsinnehavarens samtycke, när det var fråga om att en av domstolen förordnad boskiftare önskade ta bilder av bostaden för en försäljningsannons. I fal-

let 4745/4/11* begärde för sin del en läkare med stöd av mentalvårdslagen att ambulans och polis skulle avhämta en person till hälsocentralen. I klagomålsavgörandet ansågs det inte vara som sig bör, att polisen på eget bevåg gjorde intrång i hemfriden och bostaden för att avhämta ifrågasatt person. Polisen borde ha tagit befattning med saken först om yrkesutbildade personer inom hälsovården hade behövt dess hjälp.

I samband med husrannsakan görs ofta beslag. Klagandena anser ofta, 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 part besluta om ett beslag ska hållas i kraft eller inte.

I några fall klandrades polisen för att återställandet av den beslagtagna egendomen hade fördröjts omotiverat. Polisen måste också påminnas om, att intyg över beslaget enligt lagen bör ges också utan begäran. I fallet 4187/12 var den fråga om beslag av vapen i enlighet med skjutvapenlagen. Protokollet hade emellertid gjorts upp oklart, och där hade felaktigt hänvisats till husrannsakan enligt tvångsmedelslagen. Polisen hade också utan att fråga ägaren tagit hand om egendom som inte var licensbelagd, såsom vapenpåsar, ett patronbälte och en rengöringsserie.

4.3.6

FÖRFARANDET VID FÖRUNDERÖKNING

I klagomålen om förundersökning tas det upp flera återkommande teman, exempelvis frågor som gäller förundersökningsbeslut och delgivning av sådana samt förundersökningens omfattning och varaktighet.

Den vanligaste anledningen till klagomål har sedan gammalt varit polisens – eller åklagarens på framställning av polisen – beslut om att inte göra förundersökning. Liksom under tidigare år har motiveringarna till sådana beslut i många fall varit bristfälliga eller så otydliga att det inte fram-

gått om det är fråga om att lämna en förundersökning ogjord, avbryta en förundersökning eller 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.

Oftast var utgången i beslutet i och för sig riktig trots att motiveringarna var bristfälliga, men i ett par fall beslutade polisen redan med anledning av begäran om utredning i klagomålet att fortsätta förundersökningen. Alldeles som under tidigare år riktades det i några fall kritik mot polisen därför att en målsägandes anmälan om brott inte hade registrerats.

Som eget initiativ 1753/2/11 utreddes förfarandena vid förbehandlingsenheten vid polisinspektionen i Helsingfors. I laglighetsövervakningen hade observerats, att på grund av synnerligen stora antal ärenden fattade undersökningsledarna inte alltid själva beslut om att lämna en förundersökning ogjord eller avbryta den. BJO underströk, att undersökningsledaren emellertid inte kan delegera denna sin beslutsmyndighet. Polisinspektionen meddelade, att förfaringsförfarandena hade förnyats och resurserna ökat så, att undersökningsledarna hade adekvata förutsättningar att sätta sig in i sina respektive ärenden. Också vid BJO:s inspektion hos förbehandlingsenheten i februari 2013 berättades, att numera går alla ärenden som ska avbrytas via undersökningsledaren, i likhet med de ärenden där förundersökning inte påbörjas.

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 har 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 handläggningstid som brottmål tagit i anspråk.

I början av året 2010 trädde lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång i kraft, enligt vilken förundersökningen anses vara en del av rättegången. En part har rätt till skälig gottgörelse av statens medel om rättegången har fördröjts så att röjsmålet kränker partens rätt till rättegång inom skälig tid.

Också under år 2013 ansågs det i några fall att förundersökningen utan anledning hade fördröjts. Detta problem framgick också vid inspektionerna. 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. Inspektionen hos polisinsättningen i Lappland ledde till, att BJO på eget initiativ började följa med hur en del förundersökningar slutförs.

4.3.7 INFORMATION OCH OFFENTLIGHETSLAGEN

Offentlighetsfrågor är ofta problematiska. Polisen blir dagligen tvungen att ta ställning till frågor som berör offentligheten, ibland med mycket kort betänketid. Självfallet får information inte ges ut 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. För informationen uppkommer också nya kanaler, såsom sociala media.

Undersökningsledarens sak är att besluta om information

BJO Pajuoja ansåg i två avgöranden som gällde polisinsättningen i Helsingfors att det är undersökningsledaren som ska besluta om vilken information som ska ges ut om en pågående förundersökning och även om informationssättet.

En undersökningsledare hade publicerat ett meddelande med en övervakningsbild på en person som misstänktes för sexualbrott. Polisinsättningens nätpolis lade senare ut bilden på Helsingforspolisens Facebooksidor. Undersökningsledaren hade emellertid inte valt att publicera bilden på Facebook.

BJO underströk att av förordningen tydligt framgår vilka tjänsteinnehavare vid en polisinsättning som har rätt att lämna uppgifter om en förundersökning till offentligheten, dvs. undersökningsledaren och dennes förman samt de andra tjänstemän som har utsetts därtill av förmannen. BJO var främmande för tanken, att vilken som helst tjänsteinnehavare vid polisen kunde göra sin egen version av och välja publiceringskanal för ett meddelande som är avsett för offentligheten. Enligt honom vore det också viktigt, att man inom polisen överenskommer om spelreglerna för användningen av sociala media.

Enligt BJO var det motiverat att publicera bilden för att få tag på den misstänkte. I meddelandet beskrevs emellertid onödigt omfattande det misstänkta sexualbrottets konkreta sätt för utförande och omständigheter.

BJO PAJUOJAS AVGÖRANDE 14.5.2013, DNR 2543/4/12* OCH 1656/4/13*, FÖREDRAGANDE KRISTIAN HOLMAN

Sociala medier kom fram också i två andra avgöranden. I fallet 2068/4/12* ansågs att de ordval som en överkonstapel som fungerade som nätpolis använt i en Facebook-diskussion inte till alla delar överensstämde med den understrukna saktlighet som bör förutsättas i myndigheternas verksamhet. I beslutet 4670/4/12* hade samma överkonstapel för sin del på sitt personliga Twitter-konto berättat en enligt hans egen uppfattning rolig polisanekdot om romer. BJO ansåg i likhet med polisinrättningen att meddelandet var illa övervägt. Han konstaterade bl.a., att överkonstapeln har förekommit mycket i offentligheten som person i främsta ledet, när polisen har börjat fungera i sociala medier. För dem som deltar i diskussionen kan det vara omöjligt att särskilja, när han skriver som privatperson och när som polisman. I synnerhet i de fall, om och när han behandlar polisen i sociala media, kan han i praktiken inte lösgöra sig från sin tjänstebakgrund ens på sin fritid. Det bör också beaktas, att på grund av dess art ställs på polisens verksamhet understrukna förväntningar på opartiskhet.

I fallet 4114/4/12* kritiserades polisen för att namnet på en misstänkt hade getts offentlighet. BJO konstaterade, att det var fråga om till sin art mycket vanliga brott, såsom rattfylleri och överlåtande av fordon åt berusad, och att informationen om dem inte i praktiken kunde anses vara av samhällelig betydelse. Detta ändrades inte av, att den misstänkte på grund av sin idrottskarriär är en s.k. offentlig person. Även om media i fråga om honom kanske hade en lägre tröskel för publiceringen, bör polisen självständigt överväga sin information ur synvinkeln för sina egna normer.

Dessutom framkom liksom under tidigare år några fall där polismyndigheterna inte hade följt offentlighetslagen när de besvarade begäranden om handlingar. Exempelvis hade det i samband med vägran att utlämna en handling inte samtidigt getts sådan information om att ärendet kan föras till en myndighet för avgörande som enligt lag ska ges i en sådan situation.

Till offentlighetslagen anknöt också fallet 2646/4/12, där av en arbetsturlista på polisinrättningens anslagstavla framfick, att klaganden genomgick rusmedelsrehabilitering. Denna uppgift är emellertid ovillkorligen sekretessbelagd. Åklagaren ansåg, att felet var så pass ringa, ett det inte var fråga om tjänstebrott. BJO konstaterade att den kriminalöverkommissarie som undertecknat arbetsturlistan i varje fall var ansvarig för denna kränkning av klagandens grundläggande rättigheter dvs. skyddet för privatlivet och personuppgifter. Han framställde för polisinrättningen, att den skulle överväga gottgörelse av det inträffade åt klaganden.

Sedermåra meddelade polisinrättningen i Östra Nyland, att den som gottgörelse hade betalat åt klaganden ett tusen euro.

4.3.8 TILLSTÅNDSFÖRVALTNINGEN

Polisens tillståndsförvaltning befinner sig i ett brytningsskede. Antalet ärenden har ökat, men inte resurserna. Samtidigt är skötseln av ärenden och tjänsterna i färd att flytta till nätet. Mycket diskuteras också, vilka saker som polisen i själva verket borde sköta, och vad som kan överlätas åt andra myndigheter, exempelvis kommunerna eller Trafi. Också polisens organisationsreform för in ett nytt element i konstellationen.

Dessa frågor behandlades förutom vid inspektionerna hos polisinrättningarna också hos Polistyrelsen och ännu särskilt vid inspektioner hos dess ansvarsområde för tillståndsförvaltning. På det praktiska planet bekantade sig BJO Pajuoja med tillståndsförvaltningens verksamhet i Böle och på huvudpolisstationen i Esbo. Iögonenfallande var den stora andelen visstidsanställda arbetstagare, exempelvis i Esbo utgjorde de 30 %.

Under berättelseåret framställdes klart fler klagomål gällande polisens tillståndsförvaltning än vanligt, närapå trettio gånger. Klagandena var missnöjda med stockningarna, servicearrange-

mangen och kötiderna både hos polisinskrivningarna och i den elektroniska tidsbeställningen. BJO Pajuoja avgjorde de första klagomålen gällande tillståndsförvaltningen vid polisen i Esbo och Helsingfors i augusti 2013.

Tillståndstjänsten hos polisen måste kunna skötas även utan tidsbeställning

I klagomål som inlämnats till JO, och i samband med inspektioner som JO-kansliet företagit, hade det kommit fram att det vid flera polisstationer inte går att inge passansökan och andra ansökningar, om inte sökanden i förväg har bokat tid på elektronisk väg.

Enligt BJO bör kunderna kunna sköta sina ärenden hos polisens tillståndstjänster utan tidsbeställning, genom att invänta sin tur på service-stället. BJO ansåg, att tidsbeställningen via elektroniska medier gör det bekvämare att få ärendena skötta, men det är långt ifrån alla som förmår eller vill ordna beställningen via nätet. Likaså bör klienterna få relevant information om den praxis som tillämpas, och det ska meddelas att den som kommer utan att ha bokat tid måste vara beredd på långa väntetider.

När tillståndstjänsterna utreddes framgick dessutom, att polisens telefon- och tidsbeställningssystem är föråldrade. Polisens telefonsystem inte är så upplagda att telefonköande fungerar och det skapar problem med kontakterna till tillståndstjänster. Verkligt illa belastat var t.ex. det system som används av polisinskrivningen i Helsingfors, men en reform av detta var redan under arbete. Meningen är bl.a. att ett telefonkösystem införs, likaså en funktion som gör att den som ringer blir uppringd i retur, så snart en tjänsteman blir ledig.

Även polisens tidsbeställningssystem är föråldrat. Det fanns risker för att systemet gav en s.k. fantombokning hos fel polisinskrivning; detta kan ske om klienten via flera polisinskrivningars webbplatser har sökt efter en bokning vid tidigare möjliga tidpunkt. Också detta fel hör till det som redan höll på att korrigeras.

Dessutom varierade väntetiderna för passansökningar avsevärt mellan olika polisstationer. I bästa fall kunde tid bokas med någon dags väntetid, som mest tog det cirka sju veckor att få en tid.

BJO PAJUOJAS BESLUT 13.8.2013, DNR 2200*, 2028*, 2030* OCH 2047/4/12* SAMT INSPEKTIONERNA HOS TILLSTÅNDSFÖRVALTNINGEN VID POLISINRÄTTNINGARNA I HELSINGFORS 7.8.2013 OCH VÄSTRA NYLAND 8.8.2013, FÖREDRAGANDE MIKKO ETELÄPÄÄ

Med anledning av flera nya klagomål begärde BJO av Polisstyrelsen en utredning av läget inom tillståndsförvaltningen. Efter erhållen utredning tog BJO i december ånyo ställning till situationen.

Alltjämt rum för förbättringar i polisens tillståndstjänster

I 12 nya till JO inlämnade klagomål kritiserades polisens tidsbeställningssystem för att det är överbelastat och svårt att använda. En annan omständighet som väckte kritik var att man måste förhandsboka en tid till tillståndsservicen och att man på grund av de långa väntetiderna annars måste skaffa ett dyrare snabbpass. Dessutom kritiserade man att passutdelningen sköts av R-kioskerna.

BJO konstaterade, att tillståndstjänsten inte ännu heller fungerade vid alla polisinskrivningar med köande utan tidsbeställning. Enligt Polisstyrelsens i oktober 2013 givna utredning hade den instruerat polisinskrivningarna att betjäna kunder också utan tidsbeställning. Enligt de uppgifter som BJO fått har så ej skett vid alla de polisinskrivningar som övergått till tidsbeställningssystemet.

Av Polisstyrelsens utredning framgår också att man via vissa polisinskrivningars tidsbeställningssystem kan boka tid tidigast om sex veckor. BJO anser att en så lång väntetid inte kan godtas. I likhet med Polisstyrelsen ansåg han att en väntetid på högst 2–3 veckor är rimlig. Dessutom meddelade Polisstyrelsen att ett nytt tidsbeställningssystem tas i bruk i början av år 2014.

Av klagomålen framgick vidare att vid vissa polisinsrättningar var kunder som hade ont om tid tvungna att skaffa ett snabbpass. Vid andra polisinsrättningar hänvisades kunderna i motsvarande situation till det normala ansökningsförfarandet, om det föreföll som om tidtabellen medgav detta. Polisstyrelsen uppger att den erinrat polisinsrättningarna om att det bör vara möjligt att skaffa ett vanligt pass i andra än i verkligt brådskande situationer.

Å andra sidan framgick av Polisstyrelsens utredning att den på våren 2013 påbörjade passutdelningen via R-kioskerna av allt att döma fungerar bra. Fram till oktober 2013 hade R-kiosker lämnat ut 273 620 pass. I endast fyra fall hade det skett fel vid utlämningarna.

BJO PAJUOJAS AVÖRANDEN 2.12.2013, DNR 1681*, 1751, 2410, 2544, 2643, 2883, 3083, 3590, 3594, 3678*, 3880 OCH 4367/4/13*, FÖREDRAGANDE MIKKO ETELÄPÄÄ

Som helhet betraktat förefaller enligt observationerna vid inspektionerna läget i tillståndsförvaltningen att ha förbättrats under året. Också antalet klagomål minskade mot slutet av året. BJO följer emellertid fortfarande med situationen.

I några avgöranden kritiserade BJO polisen för att behandlingen av ärenden gällande körförbud hade fördröjts (t.ex. 1282* och 4403/4/12*). Bedömningen av körförbud beroende på upprepade trafikförseelser borde också med beaktande av sakens karaktär av säkerhetsåtgärd ske snabbare än först exempelvis ett år efter den senaste förseelsen.

4.3.9

AVGÖRANDEN

Det är skäl att justera bestämmelserna om temporärt körförbud

Klaganden anförde kritik mot sitt temporära körförbud. Polisen hade påfört honom temporärt körförbud som misstänkt för rattfylleri. Påförandet hade man senare beslutat att hålla i kraft utan

att personen alls hade hörts. Beslutet hade inte heller getts personen för kännedom.

BJO betonade, att polisen kan lämna hörande ogjort endast i undantagsfall om vilka bestäms i lag. Hörande är inte det, att ett redan fattat beslut ges för kännedom.

Å andra sidan ansåg BJO att det fanns skäl att utreda saken också mer allmänt. Av utredningarna framgick, att polisinsrättningarna inte till alla delar har en enhetlig praxis som gäller körförbud och att förvaltningsdomstolarna hade fattat från varandra avvikande beslut angående det, huruvida besvär kan anföras om dessa beslut av polisinsrättningarna.

Enligt BJO vore det skäl att justera bestämmelserna om temporärt körförbud. Man borde också överväga, att temporära körförbud som är förenade med en straffprocess som är på hälft kunde ges att avgöras av tingsrätten redan före behandlingen av det egentliga brottsärendet. Det kan räcka länge innan åtalsärendet tas upp.

Också kommunikationsministeriet (KM) ansåg i sitt utlåtande, att tillståndet för bestämmelserna om förfarandena vid temporärt körförbud inte är adekvat. Enligt ministeriet är saken inte av ringa betydelse, emedan tusentals sådana beslut fattas årligen. BJO bad ministeriet att underätta om sina eventuella åtgärder i saken.

BJO PAJUOJAS BESLUT 27.3.2013, DNR 1265/4/11*, FÖREDRAGANDE JUHA HAAPAMÄKI

KM meddelade, att man håller på att till många delar förnya körkortslagen redan under år 2014. Det är mest ändamålsenligt att de ändringar som gäller temporärt körförbud görs i detta sammanhang.

Klander mot polis för övervakning med narkotikahund

Angående verksamheten vid polisinsrättningen i Uleåborg framställdes fem klagomål, för att polisen på allmän plats hade gjort kontroller på personer som markerats av en narkotikahund.

Då narkotikahunden fått vittring och markerat en person hade denne stoppats för utredning av eventuellt narkotikainnehav.

BJO ansåg med hänvisning till gällande bestämmelser om de grundläggande rättigheterna att kontrollerna kan ifrågasättas. Polisen måste ha tydligt stöd i lag för kontroller av det slag som det här är fråga om. Förfarandet är en i tvångsmedelslagen avsedd personbesiktning, till vilken polisen inte har på lag baserad rätt utan brottsmisstanke.

Med sitt synnerligen välutvecklade luktsinne kan en narkotikahund också producera s.k. falska positiva resultat. Den kan t.ex. markera en person som vistats i ett rum där det har använts narkotika eller en person som har suttit på en bussbänk med spår av narkotika.

Enligt BJO måste polisen ha stöd i lag för de tekniska metoder och kontrollinstrument som den använder för utredning av brott. BJO anser att övervakning med hjälp av hund kan jämföras med teknisk övervakning. Ifall man önskar använda sådan kontrollverksamhet systematiskt för att avslöja brott utan någon konkret brottsmisstanke blir det fråga om ett sådant ingrepp i den personliga integriteten, vilket förutsätter reglering på lagnivå.

Tullen, Gränsbevakningsväsendet och fängelserna får också utan brottsmisstanke använda narkotikahundar i sin övervakning. Dessa förfaranden och speciella situationer är dock uttryckligen reglerade i lag.

Polisen konstaterade i sin utredning att brottsmisstankar alltid baseras på en helhetsbedömning, som påverkas dels av hundens iakttagelser och dels av hur en misstänkt person uppträder. BJO ansåg emellertid att människor kan reagera på olika sätt när de konfronteras med en hund i en kontrollsituation och att man inte får dra alltför långt gående slutsatser av en persons uppträdande i en sådan situation.

Polisstyrelsen har ombetts att senast i juni 2014 meddela vilka åtgärder som har vidtagits i ärendet.

BJO PAJUOJAS BESLUT 29.11.2013, DNR 1870*,
2016, 2186–2187 OCH 2189/4/13, FÖREDRAGANDE
KRISTIAN HOLMAN

Polisstyrelsen instruerade i december 2013 polisinsättningarna att avhålla sig från med hjälp av polishund utförda gatukontroller av narkotika, till dess att för verksamheten har getts en uttrycklig bestämmelse om befogenheten.

Polisen borde förbättra sina anvisningar om förhindrande av barnkapning

BJO Pajuoja ansåg att Polisstyrelsen borde bedöma ifall det finns behov av landsomfattande anvisning om bortförande av barn.

En klagande kritiserade polisens förfarande i en situation där han misstänkte att hans fru skulle föra barnen till Ryssland. Polisens förfarande hade enligt klagade bidragit till att barnen blev bortförda. Enligt BJO fäste polisen inte tillräcklig uppmärksamhet vid misstanken om barnkapning. Dessutom sköttes situationen endast av en polisman och genom de råd han gav.

Om åtgärder för att förhindra bortförande av barn stadgas i flera lagar. Tillämpning kan dock vara svårt i brådskande situationer. Dessutom finns det vissa problem i frågor om myndighets-samarbetet.

BJO bad Polisstyrelsen att underrätta om sina eventuella åtgärder i saken.

BJO PAJUOJAS BESLUT 27.2.2013,
DNR 4168/4/11*, FÖREDRAGANDE PETER FAGERHOLM

Polisstyrelsen meddelade att den börjar göra upp landsomfattande instruktioner, som är avsedda att träda i kraft under år 2014. Därutöver kommer saken att uppmärksammas särskilt i polisutbildningen.

Gottgörelse för omotiverat frihetsberövande

Klaganden hade gripits, emedan polispatrullen hade haft felaktig uppfattning om innehållet i den efterlysning som gällde honom. Missförståndet hade berott på ett avbrott i informationen. Redan under transporten visade det sig, att efterlysningen inte förutsatte att klaganden förts till polisrättningen. Trots detta hade klaganden förts till polisstationen, där för klaganden hade utretts polisens förfarande och erbjudits transport till önskat ställe. Klagandens i sig synnerligen kortvariga frihetsberövande var i varje fall omotiverad. BJO framställde, att polisrättningen i Egentliga Finland skulle överväga, hur detta kunde gottgöras åt klaganden.

BJO PAJUOJAS BESLUT 4.4.2013,
DNR 2278/4/12, FÖREDRAGANDE KRISTIAN HOLMAN

Polisrättningen meddelat att den beslutat att betala åt klaganden som gottgörelse 120 euro.

I detta sammanhang kan tas upp också JO Jääskeläinens beslut 4398/4/12*, i vilket han gav en kommissarie en anmärkning, emedan denne lagstridigt hade gett handräckning åt en tandläkare. Också tandläkaren fick en anmärkning. Patienten hade *de facto* berövats sin frihet utan lagliga grunder. Fallet har beskrivits närmare i avsnittet Hälsovården, s. 235.

Vissa ärenden som gäller polisen behandlas också i avsnittet Språkärenden (se s. 303). Dessutom må nämnas särskilt fallet 75/4/12* (s. 305), där JO Jääskeläinen gav polisrättningen i Uleåborg en anmärkning. Den centrala orsaken till klandret var den svenskspråkiga klagandens problem med att få en översättning av förundersökningsprotokollet på sitt modersmål.

4.3.10 NÖDCENTRALERNA

Nödcentralsverket har en nära anknytning till polisens verksamhet. Nödcentralsverket är ett riksomfattande ämbetsverk som omfattar centralförvaltningen i Björneborg, där ämbetsverkets stabsuppgifter sköts, och nödcentralerna runtom i Finland. Inrikesministeriet resultatstyr Nödcentralsverket tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet.

Nödcentralsverket tar emot och förmedlar nödmeddelanden. Nödcentralsverket producerar nödcentralstjänster för hela Finland utom Åland. Nödcentralerna tar emot nödmeddelanden som rör räddnings- och polisväsendet samt social- och hälsovårdssektorn samt övriga meddelanden som rör säkerheten för människor, miljö och egendom och förmedlar dem vidare till olika hjälpende myndigheter och samarbetspartner.

Nödcentralsverksamheten genomgår förändringar. Den viktigaste förändringen består i att verksamheten koncentreras till sex nya nödcentraler som bildas genom att de gamla nödcentralerna sammanslås. En annan reform består i att ett nytt datasystem tas i bruk. Enligt planerna kommer de nya nödcentralerna att vara verksamma senast år 2014 och det nya datasystemet att tas i bruk år 2015.

År 2013 inspekterade BJO Nödcentralsverkets centralförvaltning i Björneborg samt Satakunta, Österbottens och Kuopio nödcentraler. Dessutom inspekterades Räddningsinstitutet i Kuopio, där bl.a. nödcentraloperatörer utbildas, och Krishanteringscentralen som finns i anslutning till Räddningsinstitutet.

Under inspektionen av Nödcentralsverket diskuterades nödcentralsreformens framskridande, datasystemen och laglighetskontrollen. Ett av målen för nödcentralsreformen är att skapa en enhetlig landsomfattande verksamhetskultur vid nödcentralerna.

När nödcentraler sammanslagits har personalen vid de nödcentraler som dragits in inte varit särskilt villig att flytta över till ett annat verksamhetsställe. Som exempel kan nämnas att preliminära uppgifter tyder på att endast några få operatörer från Mellersta Finlands nödcentral kommer att flytta över till Vasa nödcentral när den inleder sin verksamhet hösten 2014 och Mellersta Finlands nödcentral dras in.

Meningen är att det nya datasystemet ska förbättra i synnerhet rapporteringen och analysfunktionerna. I det nya systemet går det att göra loggkontroller, något som inte är möjligt i det nuvarande datasystemet.

Mellan 40 och 50 klagomål lämnas in till Nödcentralsverkets egen laglighetskontroll årligen. De mest typiska klagomålen handlar om att interaktionen vid telefonsamtal misslyckats och hjälpen dröjt.

När inspektionerna utfördes var Satakunta nödcentral och Österbottens nödcentral ännu s.k. gamla nödcentraler. Vid inspektionen hos Österbottens nödcentral diskuterades i synnerhet språkfrågor, eftersom verksamhetsområdet är klart tvåspråkigt. Av de anställda behärskar 78 % de båda inhemska språken. Om en operatör som inte kan svenska tar emot ett samtal från någon som talar svenska, överför han eller hon samtalet till en operatör som kan svenska. I det fall att ingen svenskspråkig operatör är ledig tar skiftmästaren över samtalet.

Björneborgs nödcentral, vars verksamhetsområde omfattar Birkaland och Satakunta, inledde sin verksamhet hösten 2013. Vasa nödcentral, som tar emot samtal från Österbotten och Mellersta Finland, kommer att starta hösten 2014.

Verksamheten vid Kuopio nödcentral påbörjades 4.12.2012. Nödcentralen bildades av Norra Savolax, Södra Savolax, Norra Karelen och Sydöstra Finlands nödcentraler. Vid inspektionen ventilerades erfarenheterna från det första verksamhetsåret. Till följd av sammanslagningen blev det nödvändigt att säga upp omkring 30 tjänstemän som inte ville flytta över till Kuopio. Nöd-

centralens första sommar var tung, eftersom antalet samtal växte proportionellt sett mer än vid de övriga nödcentralerna.

Vissa anställda som övergick till Kuopio nödcentral bytte inte hemort utan de bor i hyresbostäder i Kuopio under arbetsskiftet och reser sedan hem. För en del av dem är arrangemanget slitsamt. Det är en bidragande orsak till att sjukfrånvarofrekvensen är högre vid nödcentralen än för andra statsanställda i skiftarbete.

Företrädare för personalen kritiserade svartiden, som är ett av Nödcentralsverkets resultatmål. De ansåg att den är vilseledande och att den tid som åtgår från det att nödsamtalet tas emot till dess att den första enheten larmas borde vara det faktiska verksamhetsmålet. Enligt de anställda har denna tid blivit längre på senare tid. Det uppfattades också som problematiskt att journalens verksamhetsmodell styrs centralt av Nödcentralsverket. Tidigare fanns det bättre möjligheter att beakta de lokala förhållandena i verksamheten.

Under året avgjordes sju klagomål som gällde nödcentralsverket och nödcentraler. Vanligen handlade klagomålen om antingen nödcentraloperatörernas bedömningar av hur brådskande i synnerhet sjuktransporter är och operatörernas uppförande under nödsamtalet. Klagomål om uppförandet går i allmänhet att utreda ingående, eftersom alla samtal bandas och innehållet i dem är lätt att klarlägga. Det är uppenbart att operatörernas medvetenhet om bandningen förbättrar kvaliteten på betjäningen.

Inget av klagomålen föranledde åtgärder. I sammanhanget kan nämnas det klagomål som inlämnats av personalen vid Sydöstra Finlands nödcentral. I det anfördes kritik mot beredningen av andra etappen av nödcentralsreformen. BJO Pajuoja konstaterade i sitt svar att JO i sin laglighetskontroll inte kan bedöma ändamålsenligheten hos beslut som statsrådet eller ministrar fattar. JO:s kontrollverksamhet sträcker sig därmed inte till att bedöma om beslutet om placering av nödcentralerna varit ändamålsenligt eller inte (3365/4/11).

4.4

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 Pajuojä*. Huvudföredragande var referendarierådet *Raino Marttunen*. Samtliga fall som refereras i avsnitt 4.4.4 avgjordes av BJO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.4.1

FÖRSVARSMAKTSREFORMEN

Allmänt

Genomförandet av försvarsmaktsreformen gick vidare år 2013. Som en följd av organisatoriska omläggningar bildas en administrativ struktur med tre nivåer. Militärlänen och deras staber dras in och den regionala organisationen, uppbyggd med regionalbyråer, förnyas. De uppgifter som militärlärens staber har haft hand om övertas av staberna för försvarsgrenarna samt av truppförbanden och regionalbyråerna.

Antalet regionalbyråer minskar från nuvarande nitton till tolv. De nya byråerna får större distrikt än tidigare. Deras uppgifter i värnpliktsärenden är som tidigare. Regionalbyråerna organiseras administrativt så att de ingår i truppförbanden.

De nuvarande marinkommandonas flottstyrkor koncentreras till Kustflottan som upprättas i Åbo (Pansio) 1.1.2015, och kusttrupperna till Kustbrigaden i Kyrkslätt (Obbnäs). Försvarsmaktens logistikanstalt som inleder sin verksamhet samma dag sammanför funktionerna för Arméns materielverk, Marinens materielverk, Flygvapnets materielverk samt Centret för militärmedicin. På motsvarande sätt ansluts till Försvarsmaktens forskningsanstalt samtliga enheter som idkar forskning och utveckling. Verksamheten fortsätter i huvudsak på samma orter som idag, Ylöjärvi, Riihimäki och Tusby.

Norra Karelens brigad i Kontiolahti, Flygvapnets tekniska skola i Jämsä samt den till Finska Vikens marinkommando hörande Kotka Kustbataljon i Fredrikshamn och Kotka lades ned 31.12.2013.

Behovet av nedskärning av försvarsmaktens anställda, från situationen år 2012 fram till år 2015, är omkring 2 100 arbetsplatser. Under år 2013 blev omkring 20 personer uppsagda, de övriga uppsägningarna kommer att ske sommaren 2014.

Det har gjorts försök att minimera uppsägningarna bl.a. med pensioneringar och så att personer som inom ett år uppnår pensionsåldern beordras till den så kallade övernumerären. Personal har omskolats till nya uppgifter, uppmuntrats att själva söka sig till andra uppgifter inom försvaret eller på andra håll inom statförvaltningen, likaså har uppsägningsersättningar betalats. I fortsättningen kommer det att erbjudas möjligheter att övergå till andra arbetsgivare så att försvarsmakten betalar lönen för ett år, medan den nya arbetsgivaren förbinder sig att betala lön för året därpå.

Inspektionsiakttagelser för reformens del

Reformernas verkningar utreddes med inspektioner. Ett särskilt orosmoment som kom fram var situationen för de civila anställda, eftersom det minsta utbudet av ersättande arbetsplatser gällde just dessa. Många anställda hade fått bekymmer särskilt med det att den ursprungliga tidsplanen inte höll utan förlängdes, i kombination med osäkerhet när det gällde nya arbetsplatser. Det hade förekommit också oklarheter om de eventuella stödpaketet. Nedläggningarna medför också att många tvingas byta hemort.

Med tanke på utbildningen av beväringar är övergångsperioden problematisk, eftersom en del av personalen flyttar till sina nya arbetsplatser redan innan garnisonerna definitivt läggs ned, och någon ny personal anställs inte.

Under inspektionen i Norra Karelen (Kontioranta) utreddes särskilt ett antal frågor i samband med nedläggningen. På sommaren 2012 hade det beslutats att tidpunkten för brigadens nedläggning skulle vara 31.12.2013. Till att börja med kände man till att bara 69 personer hade säkrat arbetsplatser i fortsättningen. När personalplaneringen inleddes talades det om att uppsägningarna skulle beröra omkring 130 personer.

Av militärpersonalen blev det sommaren 2013 slutligen nödvändigt att bara säga upp tre personer; en av dessa hade ingen uppfattning om sin framtida utkomst. Militärpersonal hade flyttat, eller stod i beråd att flytta, till inalles 11 förvaltningsenheter på olika håll i Finland.

Vid tidpunkten för inspektionen fanns det bara 66 beväringar i tjänst. Till största delen var det chaufförer, som skötte transportuppdrag i samband med brigadens avveckling. Beväringarna bestod till stora delar av lokalbefolkning, så de flesta hade korta permissionsvägar. Senare skulle dessa beväringars permissionsresor bli avsevärt mycket längre.

4.4.2 ÖVRIGT OM VERKSAMHETSMILJÖN

I riksdagen behandlades redan för tredje gången en proposition med förslag till lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten (RP 30/2013 rd), och behandlingen kommer att fortsätta i riksdagen 2014. BJO Pajuoja sade i ett utlåtande till riksdagens grundlagsutskott att det föreslagna systemet för militär disciplin, helt enligt målsättningarna, kommer att medföra förbättrat rättsskydd för både beväringar och yrkesmilitärer.

Beväringarnas tjänstgöringstid har förkortats med 15 dygn och ändringen gäller från år 2013. Efter ändringen är tjänstgöringstiden 165, 255 eller 347 dygn. Eftersom tiden mellan hemförlovnings av beväringarna och intagningen av en ny kontingent nu har blivit några veckor, finns det bättre tid för åtgärderna för avslutande av utbildningen och för förberedelser och planering inför mottagningen av nya rekryter.

Värnpliktslagen har också ändrats, så att beväringarnas alla resor till och från hem- eller bostätssorten från och med år 2014 är gratis.

År 2013 sökte sig 648 kvinnor till frivillig militärtjänst, vilket är klart färre än under föregående år (716). I reserven fanns vid årets slut nästan 6 000 kvinnor med militär utbildning. Av den har omkring 70 % fått ledarutbildning. Kvinnornas andel av de sökande till kadettkurserna har varit omkring 6 %.

Andelen kvinnor bland försvarets anställda har redan i flera år uppvisat en nedgång. En följd av försvarsmaktsreformen är att särskilt de civilanställda minskar. En avsevärd del av denna civilpersonal består av kvinnor.

De på våren och sommaren 2013 hemförlovade beväringarna gav i en slutenkät sitt omdöme om utbildningen och tiden i aktiv tjänst, och detta omdöme var det bästa genom tiderna. Den avlönade personalen betygsattes med 4,1 på skalan 1–5. Av beväringarna sade 85 % sig ha fått positiva erfarenheter av militärtjänstetiden.

Antalet personer som avbryter sin militärtjänst har under de senaste åren varit något nedgående. Den kontingent som hemförlövades i juni 2013 hade en avgångsprocent på 16,7 %, jämfört med omkring 19 % som mest. Av samtliga avbrott under tjänstgöringstiden inträffar omkring 75 % under den inledande ca åtta veckor långa grundutbildningsperioden.

Finland medverkade år 2013 i krishanteringsoperationer i Afghanistan, Mellanöstern, Afrika och Balkan. I november 2013 övertog Finland ansvaret som ledande stat i den irländsk-finländska bataljonen vid UNIFIL i Libanon, och det innebär att den finländska truppstyrkan ökade från 176 militärpersoner till ca 350. En truppool från Finland var också med i Natos snabbinsatsstyrkas (NRF) supplementära verksamhet.

Försvarsministern fattade beslut om uppgörande av ett program för krishanteringsveteraner. Syftet med programmet är att effektivisera stödåtgärderna till dem som tjänstgör eller har tjänstgjort i militära krishanteringsuppdrag. I programmet framhävs i synnerhet utvecklandet av det psykosociala stödet till dem som innehar ett krishanteringsuppdrag.

En arbetsgrupp som rett ut lagringen, övervakningen och granskningen av samt säkerheten i fråga om sprängämnen, samt de arrangemang som sammanhänger med dessa, inlämnade sin slutrapport till försvarsministern på sommaren 2013. Rapporten anknyter till ett beslut av BJO Lindstedt 31.12.2008, där denne påpekade ett antal säkerhetsbrister inom försvarsmakten för sprängämnessäkerhetens del.

Enligt slutrapporten återstår fortfarande utvecklingsbehov beträffande upplagsområdenas interna skyddsavstånd och i lagrens säkerhetsteknik. För förbättring av dessa omständigheter och för optimering av lagerhållningsarrangemangen hålls lägesbilden i fråga om lagringen av sprängämnen uppdaterad och tillräckligt detaljerad. Lagringsarrangemangen optimeras och avtal ingås med Senatfastigheter om byggande av nya jordtäckta upplag och plåtupplag.

Utgående från arbetsgruppens rapport fattade försvarsministern beslut om utveckling av sprängämneslagerhållningen. En central målsättning är att lagringen av sprängämnen inom försvarsministeriets förvaltningsgren till alla delar ska fås att uppfylla bestämmelserna före utgången av år 2017. Rapporten gavs 13.9.2013 till BJO Pajuoja, som under år 2013 hade företagit inspektionsbesök av sprängämnesupplagen i Gustav Adolfs och i Obbnäs.

Statsrådet fattade i januari 2013 principbeslut om Finlands cybersäkerhetsstrategi och gav en förordning om en säkerhetskommitté. I cybersäkerhetsstrategin preciseras de viktigaste målen och verksamhetsriktningarna som ska möta de cyberstrategiska utmaningarna och trygga att strategin fungerar. Säkerhetskommittén spelar en väsentlig roll i verkställigheten av Finlands cybersäkerhetsstrategi.

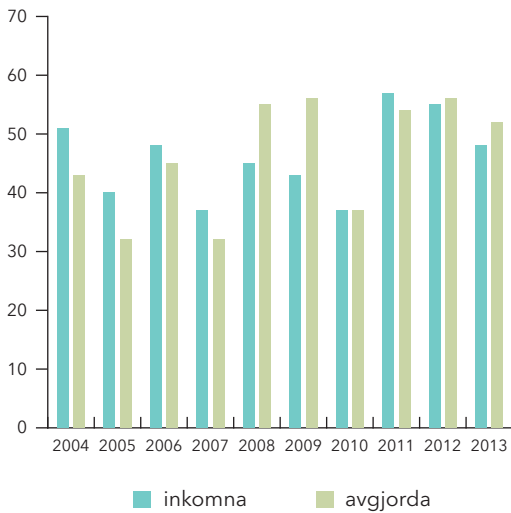
I slutet av året tillsatte försvarsministern en arbetsgrupp för utredning av hur Finlands nationella lagstiftning kan utvecklas så att cybersäkerheten i vårt land ska kunna tillgodoses som en del av den nationella säkerheten. Målet är att den nationella lagstiftningen ska bilda en tillräckligt stark sammanbindande helhet mellan de olika myndigheterna som ansvarar för statens säkerhet, så att cybersäkerhetsrisker kan förebyggas och avvärjas.

4.4.3

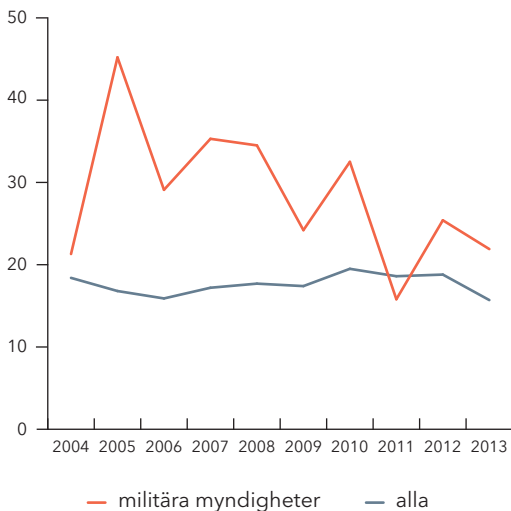
LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Klagomål och egna initiativ

Till JO inkommer klagomål i militära ärenden från beväringar inom försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet. Ett antal klagomål har också kommit från beväringars föräldrar och från stampersonalen. För beväringar är tröskeln hög för att anföra klagomål. De anser det ofta vara bäst att vända sig till JO först efter avslutad tjänstgöring. Redan av denna anledning är det viktigt med ins-



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2004–2013*



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

pektioner i garnisonerna. Ärenden som har samband med bemötandet av beväringar utreds också på JO:s eget initiativ, bl.a. efter förtroliga samtal i samband med inspektioner av garnisonerna.

Under året inkom 47 (föregående år 55) klagomål som gällde försvarsförvaltningen och Gränsbevakningsväsendet. Mängden avgjorda ärenden av detta slag var 52 (56).

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 understrukt de överordnades ansvar för att det inte ska få förekomma osakliga förfaranden bland deras underlydande.

Personalens klagomål gäller ofta utnämningar, förflyttningar, befordringar, grunderna för klassificering av uppgifters svårighetsgrad samt ärenden som avgörs genom tjänste- och arbetskollektivavtal. Många av dessa ärenden är av det slaget att JO inte har befogenheter att ingripa i dem.

I ärenden som gäller försvarsförvaltningen har åtgärdsprocenten i allmänhet varit synnerligen hög. År 2013 var den 21,6, vilket fortfarande är klart över genomsnittet.

Inspektioner

Inspektionerna av garnisoner har av tradition utförts av justitieombudsmannen eller av de biträdande justitieombudsmännen, beroende på vem som enligt den interna arbetsfördelningen ska avgöra dessa ärenden. Under de senaste åren har inspektionerna också kunnat utföras av föredragande som förordnats till uppgiften.

Under år 2013 inspekterades Pansarbrigaden, Norra Karelen Brigad, gränsbevakningssektionen i Norra Karelen samt Sjökrigsskolan. Likaså



BJO Jussi Pajuoja inspekterade 10.10 den vid årsskiftet nedlagda Norra Karelens Brigad i Kontioranta. I samband med inspektionen redde man särskilt ut åtgärder och frågor i anslutning till nedläggningen.

undersöktes försvarsmaktens sprängämnesförvaring i Gustav Adolfs och i Obbnäs samt Finlands cybersäkerhetsstrategi vid försvarsministeriet.

I samband med inspektionerna av garnisonerna får beväringarna och den stamanställda personalen tillfälle att föra förtroliga samtal. Under samtalen med beväringarna framkommer det ofta sådant som tas upp vid det avslutande samtalet med kommandören. Många smärre problem klaras upp på detta sätt. När det gäller principiella frågor eller allvarliga missförhållanden kan JO inleda en särskild utredning eller förundersökning.

I samband med inspektionerna har det framgått att beväringsskommittéerna spelar en viktig roll för utvecklandet av tjänstgöringsförhållandena. Representanter för beväringsskommittéerna har i flera fall påtalat missförhållanden som annars inte skulle 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.

Beväringarnas ekonomiska bekymmer är en evighetsfråga som alltid kommer upp i samband med inspektionerna. Största delen av de ärenden som socialkuratorerna behandlar har att göra med ekonomi. Beväringarnas ekonomiska problem hänger i allmänhet ihop med skuldsättning, exempelvis svårigheter som uppkommit i samband med snabbblån. Beväringarna med kort tjänstgöring hör till dem som brukar ha de största ekonomiska svårigheterna, då också dagpenningen för dem är klart lägre än den som betalas till beväringar som tjänstgör en längre tid.

Socialkuratorerna har ansett det uppsökande ungdomsarbetet enligt ungdomslagen vara lyckat. Syftet är att nå ungdomar i behov av hjälp och stöd och förmå 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.

Inspektionsiakttagelser från garnisonerna

Antalet beväringar inom Pansarbrigaden kommer att öka, vilket medför behov av nya lokalitetsarrangemang. I de kaserner som inte har totalrenoverats har inga egentliga mögelproblem konstaterats, men däremot har problem med inomhusluften konstaterats. Exempelvis Jägarartilleriregementet hade inte mekanisk luftkonditionering. För torkning av tält har metoden med torkning i container införts, för att tälten inte ska behöva torkas inomhus.

I Sjökrigsskolan diskuterades bl.a. om den traditionella festen för kadetter, som varit aktuell i offentligheten i anslutning till att antal tidigare undersökta fall. Enligt kadetterna övervakade personalen festligheterna och några övertramp hade inte på senare tid förekommit. Kadetterna uppgav att deltagandet i de traditionella procedurerna har varit frivilligt.

I samband med inspektionerna diskuterades också sätten för behandling av disciplinfrågor och skadeståndsärenden. 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 några euro.

Med beväringarna diskuterades framför allt frågor om jämlikt bemötande. Den kanske största frågan ur 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 söker sig till sådan utbildning. Däremot uppkommer det jämlikhetsproblem och besvär med motivationen i situationer där personer mot sin vilja åläggs lång tjänstgöring. Det hade rentav förekommit att beväringar avbrutit tjänstgöringen då de fått höra att de blivit uttagna till underofficersskolan. Skillnaden mellan januari och juli månads kontingenter är avsevärd. I julikontingenten är andelen beväringar som vill genomgå ledarutbildning klart större.

4.4.4 AVGÖRANDEN SOM BERÖR FÖRSVARSMAKTEN

Försvarsmaktens kyrkliga aktiviteter och kyrkliga undervisning behöver klargöras

BJO ansåg i ett beslut fattat 2010 att anvisningarna som gäller försvarsmaktens kyrkliga arbete och det kyrkliga aktiviteterna i praktiken till vissa delar är otydliga och öppna för tolkning. I denna fråga, som BJO hade tagit upp på eget initiativ, ombads huvudstaben inkomma med en mera ingående utredning om tolkningen av det allmänna tjänstereglementet särskilt beträffande gudstjänster, andakter och fältgudstjänster, och i allmänhet ta ställning till vilka åtgärder för religionsfrihetens främjande de framförda bedömningarna eventuellt föranleder.

I ett senare beslut 30.12.2013 utgick BJO från att var och en har religions- och samvetsfrihet, enligt 11 § i grundlagen. I denna frihet ingår grundlagsenlig 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. 11 § i grundlagen har inga klausuler som inskränker denna rätt.

Av de inkomna utredningarna att döma är situationen inom försvarsmakten enligt BJO fortfarande oklar och öppen för tolkning. Den allmänna uppfattningen inom försvaret är att personer genom att höra till kyrkan ger uttryck för sin övertygelse, så att det inte kan anses strida mot grundlagen att dessa personer beordras att delta i kyrkliga evenemang.

BJO anser att även militärer har rätt till befrielse från religionsutövning oavsett om de hör till kyrkan eller inte. Av utredningen att döma tycks det vara gängse praxis att denna valfrihet bara gäller för personer som inte är inskrivna i kyrkan. Det gör att situationen inte ändrats sedan det föregående beslutet. I utredningen tas inte tydligt fram t.ex. sådant som att även personer som hör till kyrkan bör beredas möjlighet att slippa delta i religionsutövning. BJO ansåg också att det allmänna tjänstereglementets bestämmelser om

gudstjänst, andakt och fältgudstjänst fortfarande är lika öppet för tolkning som tidigare.

BJO ansåg att frågorna som gäller deltagande i religionsutövning inom försvarsmakten systematiskt borde avgöras på ett sätt som överensstämmer med de redan lagstadgade principerna om avläggandet av krigsmannaed och -försäkran. Möjligheten att välja mellan de olika alternativen bör vara fri, så att en person som hör till kyrkan får välja mellan att delta eller inte delta i religionsutövning, och omvänt, att en person som inte hör till kyrkan kan välja mellan båda alternativen.

När det gäller undervisning i religion resp. livsåskådningskunskap är det enligt BJO väsentligt att båda alternativen genuint erbjuds, i alla garnisoner. Liksom inom vuxenutbildningen bör det vara frivilligt att delta i detta slags undervisning.

Eventuella oklarheter om innehållet i de kyrkliga lektionerna eller i den ersättande livsåskådningskunskapen bör kunna utredas genom att det för undervisningen utfärdas tillräckligt noggranna läroplaner och pedagogiska undervisningsinstruktioner, på det sätt som föreslås av Försvarshögskolan. Därtill anser BJO att det vore skäl att överväga ett alternativ av det slaget som framställs av Försvarshögskolan; enligt detta alternativ ska undervisningen i kyrkliga frågor och livsåskådning helt slopas. Det skulle medföra att utbildningens innehåll och realisering är sådan att alla beväringar oavsett religiös övertygelse kan delta i militärundervisningen (4489/2/10 och 3543/4/11*).

Procedurfel i utnämningsärende

En klagande kritiserade ett förfarande som gällde tillsättandet av en tjänst som planeringskonsult vid Försvarsmaktens Ledningssystemcentral. Den promemoria som upprättades vid utnämningen hade varit bristfällig och den hade inte utgetts till den klagande i fullständig form.

Enligt BJO Pajuoja ingår allmän skyldighet att idka behörig omsorg i kravet på ändamålsenlig handläggning. En myndighet måste utreda de ärenden som den har för behandling, ingående och med iakttagande av gällande regler och bestämmelser.

Med tanke på rättsskyddet för personer som söker tjänst är det viktigt att alla sökande behandlas lika. I promemorian hade ett klart fel uppstått, och det hade lett till att de olika sökandenas meriter inte hade presenterats på jämlikt sätt. I detta avseende hade förfarandet inte skötts med behörig omsorg.

Enligt en instruktion av finansministeriet är promemorian i ett utnämningsärende ett väsentligt dokument för den som har att avgöra utnämningen. De sökande ska genom att ta del av promemorian kunna sätta sig in i de motiveringar som varit avgörande för utnämningen. Även i Ledningssystemcentralens rekryteringsanvisning anges att utnämningsspromemorian är det viktigaste dokumentet inför besättandet av en tjänst. En promemoria i ett utnämningsärende är enligt instruktionen en offentlig handling.

Klaganden hade bara tillåtit ta del av de delar av promemorian som gällde den klagande själv. Till dessa delar var förfarandet klart i strid med instruktionerna och mot lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Det hade med tanke på klagandens rättsskydd krävts att promemorian i dess helhet hade tillhandahållits redan i samband med utnämningen, och inte först i anslutning till utredningen med anledning av klagomålet.

BJO delgav Försvarsmaktens Ledningssystemcentral och de för utnämning ansvariga tjänstemännen sin åsikt om procedurfelen i ärendet. Med tanke på rättsskyddet för personer som söker tjänster är det viktigt att utnämningsspromemorior upprättas med omsorg samt att dessa på begäran tillställs de sökande, för att de ska kunna ta del motiveringarna till utnämningen (3621/4/12).

4.4.5 GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

Gränsbevakningsväsendets utbildning genomgår som bäst reformer. Gräns- och sjöbevakningsskolan kommer att koncentrera sina funktioner till Immola i Imatra, i anslutning till att utbildningscentret i Otnäs, Esbo stängs i juni 2014.

Även specialgränsjägare utbildas vid Gräns- och sjöbevakningsskolans specialgränsjägarkompani i Immola. Till den åttonde specialgränsjägarkursen, som inleds i juli 2014, hade 283 personer ansökt om plats, vilket är mer än någonsin. En utbildningsenhet för sjöbevakare förblir vid sjöbevakningsstationen i Porkkala.

BJO bekantade sig med Gränsbevakningsväsendets verksamhet under en inspektion vid gränsbevakningssektionen i Norra Karelen (Ontola). I gränsjägarkompaniet tjänstgjorde vid tiden för inspektionen 146 beväringar, av vilka sju var kvinnor. Ontola är den enda enheten inom Gränsbevakningsväsendet där kvinnor tjänstgör i frivillig militärtjänst. Inkvarteringarna för Gränsjägarkompaniet konstaterades under inspektionen vara utmärkta. I varje stuga (sovsal) fanns rumsspecifikt reglerbar luftkonditionering, som enligt beväringarna fungerade bra.

Bland de ärenden som varit föremål för klagomål till JO föranleddes åtgärder av ett klagomål om gränsbevakarnas förfarande vid Helsingfors-Vanda flygstation. BJO Pajuoja delgav Finska Vicens sjöbevakningssektion sin uppfattning om att det i samband med beslagtagningen av en klagandes mobiltelefoner inte hade framförts några motiveringar enligt tvångsmedelslagen eller gränsbevakningslagen. Enbart möjlighet att begå brott var inte tillräcklig motivering för beslagtagande av egendom. Inte heller i övrigt hade det getts preciserade motiveringar för tillämpningen av befogenhetsbestämmelserna i tvångsmedelslagen.

BJO ansåg det också vara viktigt att på ett allmänt plan betona att det i grundlagen garanterade, och i lag närmare preciserade, skyddet för personlig frihet och integritet även gäller för personer som är kända av förundersökningsmyndigheten. Det är inte acceptabelt att personer med brottsligt förflutet kontinuerligt och omotiverat utsätts för åtgärder av en förundersökningsmyndighet.

BJO PAJUOJAS BESLUT 18.1.2013,
DNR 1884/4/12, FÖREDRAGANDE KRISTIAN HOLMAN

4.5 Tullen

Till detta sakområde hänförs alla klagomål som gäller tullens förfarande. Klagomålen gäller i allmänhet förtullning, tullbeskattning och förfarandet vid tullkontroller samt bekämpningen av tullbrott.

Tullärendena avgjordes av BJO *Maija Sakslin* och huvudföredragande inom detta sakområde var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*. Samtliga fall som refereras i avsnitt 4.5.2 avgjordes av BJO och föredrogs av huvudföredraganden. Angående övervakning av användningen av teletvångsmedel, se avsnitt 4.6.

4.5.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Tullverkets förvaltningsorganisation, till vilken tidigare hörde Tullstyrelsen, tulldistrikten och tulllaboratoriet, ändrades 2012 genom lagen om Tullens organisation. Den nya organisationen trädde i kraft 1.1.2013. Därmed ombildades Tullstyrelsen, de underlydande fem tulldistrikten och tulllaboratoriet till en ny riksomfattande myndighet inom finansministeriets (FM) förvaltningsområde, under namnet Tullen, som leds av en generaldirektör. I en förordning av statsrådet föreskrivs närmare om den nya organisationens enheter och uppgiftsfördelningen mellan den.

Tullens uppgifter förändrades inte i detta sammanhang. Tullen ska fortfarande sköta tullklareringen, tull-, punkt- och bilbeskattningen, mervärdesbeskattningen av import, tullövervakningen av varor som importeras och exporteras samt utlandstrafiken, förhindra och avslöja tullbrott och vidta andra tullåtgärder. Enligt vad som föreskrivs särskilt ska den verkställa annan beskattning och utföra förundersökning av tullbrott samt sköta statistikföringen av utrikeshandeln.

Vid FM har redan länge förberetts en totalreform av tullagen. År 2013 färdigställdes ett förslag till lag om brottsbekämpning vid Tullen (BBT-lagen). Avsikten är att den nuvarande lagen om Tullen ska uppdelas på tre lagar, nämligen den nya tullagen, lagen om brottsbekämpning vid Tullen och lagen om behandlingen av personuppgifter vid Tullen. Tullagen vore alltjämt en allmän lag som reglerar den administrativa verksamheten vid Tullen, och som iakttas också för brottsbekämpningens del ifall inte annat föreskrivs i den här avsedda lagen. Enligt systematiken i lagförslaget har angående Tullens befogenheter i förhindrandet av tullbrott i förslaget inskrivits bestämmelser vilka huvudsakligen följer innehållet i tvångsmedelslagen och i sak polislagen. Ett centralt innehåll är bestämmelserna i dess 3 kapitel angående Tullens befogenheter vid hemlig inhämtning av information.

Ministeriets målsättning är att få regeringens förslag till BBT-lag till riksdagen under våren 2014. BJO fäste i sitt utlåtande (2775/5/13) om förslaget uppmärksamhet vid bl.a. det, att förslaget till många delar byggde på den gällande tullagen. Därför borde till den del, där man i förslaget stöder sig på lagstiftning som härrör från tiden före reformen av de grundläggande rättigheterna, förslagets grundlagsenlighet ännu ses över med omsorg. Också ett noggrant övervägande av delegeringsbestämmelsernas grundlagsenlighet var enligt BJO av nöden. BJO framförde iakttagelser också av innehållet i ett flertal paragrafer och konstaterade, att i lagen borde regleras förfarandet vid förundersökningen, när en tullman är misstänkt för tullbrott.

Under våren 2014 är avsikten också att ge regeringens proposition om behandlingen av personuppgifter vid Tullen. Däremot har man nu beslutat att framskjuta reformen av tullagen till dess att de kommissionens delegerade författning-

gar och författningar om verkställighet, vilka krävs av EU:s nya tullkodex som trätt i kraft i oktober 2013, ges och kan beaktas i förslaget till tullag. Målet är att regeringens proposition med förslag till tullag ska ges till riksdagen i november 2015. Meningen är att reformen av tullagen ska träda i kraft samtidigt som tillämpningen av tullkodexen börjar 1.6.2016.

Från början av december 2013 trädde lagen om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut i kraft. Med denna lag genomfördes i beslutsförfarandet gällande skatteförhöjning och tullen de förändringar som förutsatts av det s.k. *ne bis in idem* -förbudet i den europeiska människorättskonventionen, dvs. förbudet mot åtal och dom två gånger i samma sak. Lagen tillämpas på gärningar och försummelser, för vilka Tullen kunde påföra skatte- eller tullhöjning så, att en fysisk person är ansvarig för att höjningen betalas. Tullen kan i de fall som avses i lagen fatta ett beskattnings- eller förtullningsbeslut, men lämna skatte- och tullhöjningen ogjord. Om förhöjningen lämnas ogjord, kan Tullen lämna ärendet till förundersökning.

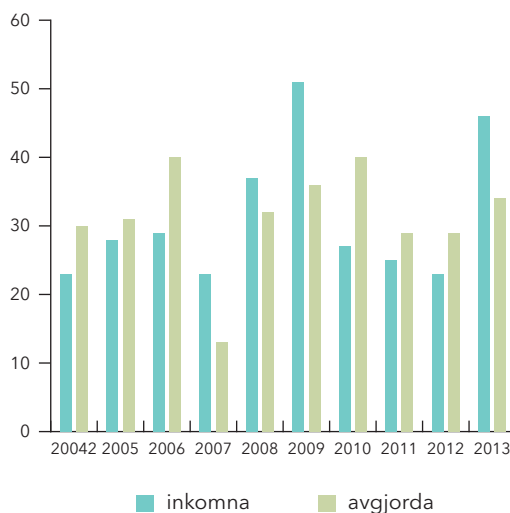
4.5.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

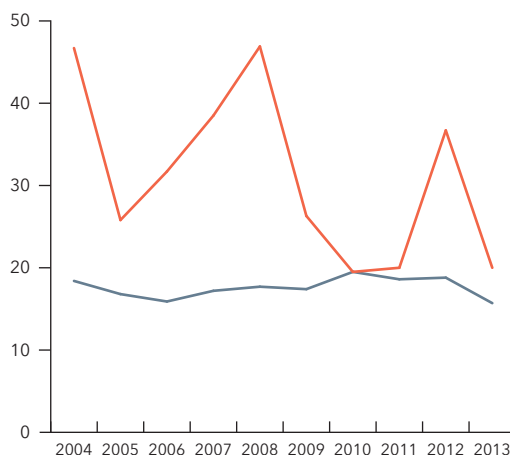
Under år 2013 avgjordes 35 klagomål och egna initiativ som berörde denna kategori av ärenden. 50 klagomål framställdes. Åtgärder vidtogs i 7 av de avgjorda ärendena (20 %).

Förtullningsförfarandet

Brister i förtullningsförfarandet hade varit före i en del klagomålsavgöranden. BJO hade redan året innan konstaterat, att om administrativt omhändertagande måste ett förvaltningsbeslut fattas, om inte ärendet på grund av brottsmisstanke leder till brottsanmälan. Också meddelandet om omhändertagandets upphörande måste motiveras på behörigt sätt. BJO ansåg att tulldistriktets förfarande inte nådde upp till de krav som god



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2004–2013



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

förvaltning ställer. Dröjsmålet med meddelandet om omhändertagandet samt avsaknaden av ett motiverat och överklagbart förvaltningsbeslut hade försatt klaganden i en rättsligt oviss situation och han hade inte heller på det sätt som avses i grundlagens 21 § kunnat få sin sak behandlad av en behörig domstol.

Enligt Tullens utredning var redan i februari 2013 projektet för utveckling av förfarandet vid omhändertagande nära sitt piloteringsskede, men av datatekniska skäl hade det ännu inte tagits i användning vid årsskiftet. BJO kommer vid behov att ta befattning med saken.

Tillgången på tullposttjänster innebar särskilt i inlandet avsevärt längre resor för skötande av ärenden än i huvudstadsregionen. Eftersom uppfyllandet av serviceprincipen kräver mångsidiga alternativ för att sköta ärenden och få service, frågade BJO om ett förfarande för tulldeklaration av varor som köpts per post utanför EU borde vara möjligt vid alla Tullens verksamhetsställen eller om vid sidan av förtullning på nätet borde finnas också andra alternativ än personligt besök vid vissa av Tullens verksamhetsställen. I samband med omläggningen av Tullens organisation borde man enligt BJO:s åsikt överväga, hur postförtullningen kan ordnas så, att den svarar mot principerna för god förvaltning.

Under år 2013 utvidgades tullklareringen av postförsändelser så, att tullklarering gjordes möjlig vid alla de tullens verksamhetsställen där fraktförsändelser behandlas. Tullens verksamhetsställe vid Vingvägen stängs 1.2.2014. Därefter återgår försändelsen efter tullklareringen alltid i postens besittning för att tillställas mottagaren.

Bilbeskattningen

BJO granskade i ett klagomålsavgörande tillgången till kundservice i bilbeskattningen, när klaganden hade hävdat att kundservicens öppethållningstider i bilbeskattningen är oskäligen. Hon konstaterade, att man när tiderna för betjäning fastställs bör beakta kundperspektivet enligt för-

valtningens serviceprincip. I ljuset av detta kunde det vara motiverat att överväga öppethållningstiderna så, att ens några dagar tidpunkten vore en annan än mitt på dagen (kl. 10–14). I ordnandet av servicen måste emellertid beaktas också andra omständigheter, varför myndigheten har prövningsrätt angående det, hurudan service som kan ordnas under ämbetsverkets öppethållningstid.

På grund av de begränsade öppethållningstiderna hade den första beskattningen tagit så lång tid, att mellan fordonets registreringsduglighet och giltighetstiden för den anmälan om ibruktagande som möjliggjort temporär användning hade funnits några vardagar, varvid fordonet inte hade kunnat användas före skatten var betald och uppgiften om den betalda skatten hade överförts till Tullens informationssystem. Enligt bestämmelsen i bilskattelagen borde ibruktagandet förlängas, men i praktiken hade denna förlängning krävt en separat begäran av den skattskyldiga. Detta berodde på, att något elektroniskt system för uppföljning av anmälningarna om ibruktagande inte då ännu fanns och inte heller i slutet av år 2013 fanns i användning hos Tullen.

Enligt erhållen utredning kan ett sådant system emellertid tas i användning år 2014. BJO ansåg, att ärendets behandling, när man beaktar den olägenhet som orsakats klaganden av att behandlingen fördröjts, inte uppfyllde kravet i grundlagens 21 § och förvaltningslagens 23 § att ett förvaltningsärende ska behandlas utan dröjsmål (3418/4/12).

Under år 2013 anfördes ett flertal klagomål över Tullens agerande i ärenden som gällde återbäring av moms. Högsta domstolen beslöt, att staten var skyldig att återbetala den på bilskatten betalda mervärdesskatten som skadestånd till följd av att EU-rätten kränkts. Det var fråga om före år 2006 påförd skatt, som inte berördes av den särskilda lagen om återbäring av moms. Tullen ansåg, att den inte automatiskt återbetalar mervärdesskatten på alla före år 2006 från andra EU-länder importerade bilar, emedan högsta domstolen inte hade behandlat frågan, inom vilken tid ersättningsanspråken angående momsen bör framställas och när den skadeståndsskuld

som gäller momsen preskriberas. – Klagomålen angående saken var alltjämt anhängiggjorda vid utgången av år 2013.

I ett ärende som gällde s.k. invaliditetsrestitution av bilskatten ansåg BJO, att förfarandet för hörande av parten inte uppfyllde de i grundlagen tryggade och i förvaltningslagen närmare reglerade kraven på god förvaltning. Hon ansåg också, att Tullen för att säkerställa att kravet på objektivitet i förvaltningen uppfylls, i avtalsförhållandet med den expertläkare som Tullen anlitade som givare av utlåtanden, på ett allmänt plan borde definiera de situationer, där expertläkaren bör avhålla sig från att ge utlåtande.

Klaganden hade ansett, att den vid ett försäkringsbolag anställda försäkringsläkare, som gav Tullen ett utlåtande om ansökan om lindring av bilskatten på grund av invaliditet, var jävig att ge utlåtandet på den grunden, att klaganden hade en rättegång anhängiggjord med läkarens arbetsgivarbolag angående den trafikskada som orsakat invaliditeten. BJO konstaterade, att en bedömning av expertläkarens förfarande inte hörde till JO:s behörighet. Däremot hade man att i saken bedöma, huruvida Tullen hade förfarit i enlighet med principerna för god förvaltning, när den begärde ett utlåtande från den läkare som var anställd vid försäkringsbolaget.

I klagomålsärendet fanns inte det av klaganden hävdade sambandet med läkarens arbetsgivare, varför BJO granskade på ett allmänt plan hur objektivitetsprincipen borde beaktas vid hörande av sakkunniga. Hon konstaterade, att det med tanke på tilliten till myndighetens opartiskhet är viktigt, att man i det skede då utlåtande begärs inte enbart håller sig till de formella grunderna för jäv. Det räcker inte att förvaltningen fungerar opartiskt, utan den måste också i en objektiv betraktarens ögon verka att fungera objektivt. Således kunde exempelvis det, att den för invaliditetsrestitutionen gjorda bedömningen av skadegraden tidsmässigt låg nära den för försäkringsersättningen gjorda bedömningen av skadegraden, som gjorts stridig, av grundade skäl väcka misstanke om utlåtandets opartiskhet.

Enligt den utredning som fåtts i ärendet hade Tullen inte hört sökanden med anledning av expertläkarens utlåtande. Emedan det klart var fråga om en utredning som kan inverka på ärendets avgörande, borde Tullen ha hört sökanden redan i det skede då ansökan behandlades och inte först i rättelseskedet. BJO bad Tullen att meddela, vilka åtgärder beslutet hade gett anledning till (2326/4/11).

Tullen har meddelat, att framöver hörs sökanden på i förvaltningslagen avsett sätt både i förbehandlings- och rättelseskedet. I avtalet med expertläkaren görs också ändringar, med vilka säkerställs, att de bindningar som äventyrar objektiviteten kan undvikas i en enskild situation när ett utlåtande ska ges. I avtalet inskrivs på ett allmänt plan de situationer, där utlåtandets givare bör avhålla sig från att ge utlåtandet. Läkarförbundet har gett en instruktion för läkare som fungerar som sakkunniga och givare av utlåtanden, som Tullens expertläkare bör iakttä när han ger utlåtanden åt Tullen. Tullens expertläkare bör lämna uppgifter om sina bindningar, så att situationer med jäv kan undvikas redan på förhand. Läkarens huvudsakliga arbete får inte äventyra tilliten till hans opartiskhet i skötseln av uppgiften eller i övrigt försvåra en adekvat skötsel av uppgiften.

Förundersökning

BJO gav Tullen en anmärkning om en förundersökning som pågått ca sex år. BJO ansåg, att förundersökningens längd hade varit oskäligt lång och att fördröjningen kränkte den i grundlagens 21 § 1 moment för parten tryggade rätt att få sitt ärende behandlat utan ogrundat dröjsmål och den i 6 artikeln i den europeiska människorättskonventionen avsedda rättigheten till rättegång inom skälig tid. På basis av den europeiska människorättsdomstolens avgörandepaxis bör skäligheten för rättegångens längd bedömas i ljuset av falllets särdrag och med beaktande av särskilt ärendets svårighetsgrad och art, svarandens i ett brottsärende och myndigheternas verksamhet samt sakens betydelse för svaranden. I ärendet var det fråga om bl.a. allvarliga brottsmisstankar

om grovt skattebedrägeri, varför behandlingstidens längd måste anses vara särskilt betydelsefull från de misstänkta synpunkt.

Tullen hänvisade i sin utredning framför allt till resursaspekter som en enskild faktor som inverkat på förundersökningens längd. Bristande resurser eller andra strukturella omständigheter kan, när det klandervärda i en myndighets agerande bedöms, i allmänhet inte betraktas som sådana godtagbara grunder som kan beaktas så, att de fråntar staten dess ansvar. Dessa grunder kan för all del beaktas när en enskild tjänstemans förfarande bedöms. Det var uppenbart, att på fördröjningen av ärendets behandling hade inverkat att undersökningsledaren bytts ett flertal gånger samt de små utredarresurserna.

När förfarandet i Tullens brottsbekämpning bedömdes hade man ännu att beakta, vilka åtgärder som hade vidtagits i olika skeden av ärendets behandling. Förundersökningen präglades av att den inföll samtidigt som skatteförvaltningens och Tullens skatteinspektion och beslut om efterbeskattning jämte besvärprocesser. BJO konstaterade, att redan skatteinspektionen tog lång tid, emedan det tog ca 2,5 år att göra upp skatteinspektionsberättelsen och behandlingen av det besvär som anförts hos förvaltningsdomstolen om efterbeskattningen tog ca 2 år. Detta kan inte betraktas som en omständighet som kvarstår på den misstänktes ansvar.

Den avsevärda fördröjningen av förundersökningen var av så stor betydelse med tanke på den misstänktes verksamhetsmöjligheter, att för väntan på förvaltningsdomstolens beslut hade bort framläggas särskilt vägande skäl. Sådana grunder hade inte framlagts i ärendet. Förundersökningen borde redan på grundval av beslutet av efterbeskattning ha kunnat slutföras i och för åtalsprövning.

BJO fäste ytterligare uppmärksamhet vid att efter företagsskattebyråns beslut om efterbeskattning hördes de misstänkta först ca ett halvt år senare. Dessutom inträffade under ca nio månader ingenting annat än att man fortsatte med att skriva förundersökningens inledningsavsnitt. I bedömningen av fördröjningen måste uppmärksamhet fästas vid sådana avbrott i förundersökningens framskridande (599/4/12*).

Acciser

BJO föreslog redan år 2012 att FM skulle överväga att komplettera punktskattelagen med bestämmelser om kvittning. I samma sammanhang borde man också överväga att komplettera tullagen med bestämmelser om kvittning av tullens andra fordringar och betalningsskyldigheter.

Enligt uppgift som erhållits från FM var avsikten att ett lagförslag angående en reform av punktskattelagen ska ges till riksdagen under föråret 2014 och det var planerat att träda i kraft under våren. I utskattet hade beaktats BJO:s påpekanden om kvittning.

4.5.3 INSPEKTIONER

År 2013 gjorde BJO en inspektion hos Tullens centralförvaltning. Under inspektionen diskuterades med Tullens ledning organisationsreformens verkningar, observationer i laglighetsövervakningen, aktuella lagberedningsprojekt samt de åtgärder som föranleds av att reformen av lagstiftningen om förundersökning och tvångsmedel träder i kraft.

4.6

Hemliga metoder för inhämtande av information

År 2013 svarade BJO *Jussi Pajujoja* för övervakningen av hemliga metoder för inhämtande av information. Ansvariga föredragande var referendarierådet *Juha Haapamäki* och JO-sekreterare *Mikko Eteläpää*.

4.6.1

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

Polisen och vissa andra myndigheter har till förfogande metoder för inhämtande av information. Med hemligt inhämtande av information avses för det första hemliga tvångsmedel som används vid förundersökning av brott och för det andra motsvarande metoder för inhämtande av information för förebyggande och uppdagande av brott samt förebyggande av fara. Dessa metoder används utan den övervakades vetskap. Till vissa delar kan dessa metoder med domstolsbeslut även slutgiltigt förbli okända för objektet.

Regleringen av hemliga metoder för inhämtande av information har utvidgats betydligt sedan början av 2014. Utöver teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge, teknisk observation, täckoperationer och bevisprovokation genom köp ingår nu bland hemliga metoder för inhämtande av information enligt den nya lagstiftningen även bland annat användning av informationskällor och kontrollerade leveranser samt som helt nya metoder förtäckt inhämtande av information och teknisk observation av utrustning.

Utöver teleavlyssning och teleövervakning tas också teknisk avlyssning upp nedan under rubriken Teletvångsmedel, 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. Det bör också påpekas att rapporteringen till JO under 2013 var ännu snävare än efter att den nya lagstiftningen trädde i kraft. Framöver kommer allt hemligt inhämtande av information av vara rapporteringspliktigt.

4.6.2

FÖRNYANDET AV TVÅNGSMEDELS- LAGEN OCH POLISLAGEN

I oktober 2010 avlät regeringen propositionerna 222 och 224/2010 rd 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 trädde i kraft 1.1.2014. Dessa lagar som redan en gång utfärdats ändrades ännu just före de trädde i kraft. När det nedan är tal om de nya lagarna avses just dessa lagar.

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 precisrats och exempelvis ett antal grundlösa skillnader mellan tvångsmedelslagen och polislagen har eliminerats.

Tillämpningsområdet för teleavlyssning utvidgades en aning. För teleövervakningens del var förändringen betydligare. För övrigt reglerades i och för sig redan befintliga metoder, så som observation, användning av informationskällor och kontrollerade leveranser tydligt noggrannare än

tidigare. Samma gäller också för täckoperationer, för vilkas del det också gjordes principiellt viktiga ändringar. I dag avgör domstolen om brottsligheten som undersöks är av sådant slag att täckoperationer kan tillämpas. Tillämpningsområdet för täckoperationer minskade så att snarast kommer att gälla organiserad brottslighet. Poliser som utför täckoperationer är under vissa förutsättningar fri från straffansvar även om han eller hon medverkar i brottslig verksamhet då han eller hon deltar i den kriminella gruppens verksamhet. Myndigheterna har fått till förfogande också helt nya metoder, så som teknisk spårning av personer, teknisk observation av utrustning och förtäckt inhämtande av information.

Det har utfärdats noggrannare bestämmelser om underrättandet om användning av hemliga metoder för inhämtande av information. Dessutom finns det nu i lagen bestämmelser om användning av så kallad överskottsinformation. Dessa två teman har varit lagreformens mest kritiserade. Förundersökningsmyndigheterna ansåg att de nya bestämmelserna om underrättelseskyldighet försämrar möjligheterna att förebygga organiserad brottslighet och leder till säkerhetsrisker för poliser som utför täckoperationer och informationskällor, då föremålen för operationerna på grundval av partsoffentlighet kräver uppgifter om hemligt inhämtande av information. Begränsningarna för överskottsinformation ansågs däremot vara en radikal förändring i förhållande till principen om fri bevisvärdering. Det kan konstateras att också regleringen av dessa har övervägts i grundlagsutskottet och vad gäller överskottsinformationen har man sett över den två gånger, då redan en gång godkända lagar ändrades för den här delen just före de trädde i kraft (se t.ex. GrUU 32/2013 rd).

Med tanke på JO:s tillsyn är det en stor förändring att rapporteringsskyldigheten i fortsättningen täcker allt hemligt inhämtande av information.

Det är dessutom meningen att bestämmelserna om hemligt inhämtande av information ska revideras för andra myndigheters del. Vid skrivande stund behandlas i riksdagen regerin-

gens proposition RP 30/2013 rd som betydligt utvidgar försvarsmaktens hemliga inhämtande av information. Däremot är det meningen att lämna regeringens lagförslag om Tullens brottsbekämpning, som skulle innehålla bestämmelser om Tullens hemliga inhämtande av information, till riksdagen under år 2014. För Gränsbevakningsväsendets del behandlas i skrivande stund i riksdagen RP 220/2013 rd, som föreskriver rätten för Gränsbevakningsväsendet att tillämpa teleövervakning då det är fråga om grovt jaktbrott och grovt döljande av olagligt byte.

Lagstiftningen om hemligt inhämtande av information är således ännu i ett förändringstillstånd. Lagstiftaren har inte i samband med totalreformen av tvångsmedels- och polislagstiftningen haft möjlighet att på en gång granska helhetsbilden av de metoder för hemligt inhämtande av information som olika myndigheter använder. Må det ännu konstateras att försvarsministern utsåg i december 2013 en arbetsgrupp att utreda verksamhetsförutsättningar och befogenheter gällande säkerhetsmyndigheternas informationsinhämtande samt deras utvecklingsbehov speciellt med tanke på så kallade cyberhot. Detta projekt kan komma att ha en stor inverkan på lagstiftningen om informationsinhämtande inom flera myndighetssektorer.

4.6.3 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 teleadress 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 (av fordon och varor) – samt från och med början av 2014 teknisk spårning av personer och teknisk observation av utrustning.

Laglighetsövervakningen 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) har överlämnat 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. Finansministeriet överlämnar för sin del en utredning angående användningen av teletvångsmedel vid Tullen. Detsamma gör även försvarsministeriet och Gränsbevakningsväsendet för egen del. I fortsättningen kommer rapporterna att täcka allt hemligt inhämtande av information, då endast en del av det hittills har hört till rapporterings-skyldigheten.

Myndigheter som rapporterar till JO får en väsentlig del av sin information via centralkriminalpolisens (CKP) centraliserade ärendehanteringssystem SALPA. Ytterligare får myndigheterna information om verksamheten genom sina egna inspektioner och genom att hålla kontakt med undersökningsledarna.

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. Nu och i framtiden ska JO:s övervakning 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.

Det har anförts ytterst få klagomål över användningen av teletvångsmedel, under tio på årsnivå. Detta beror åtminstone delvis 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.

Teletvångsmedlens särdrag

Teletvångsmedel innebär hemliga ingrepp i kärnområden för flera mänskliga grundrättigheter, särskilt privatlivet, hemfriden, meddelandesekretessen och personuppgiftsskyddet. För att vara effektiva måste åtgärderna 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.

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.

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, ibland 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. "Motparten" 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).

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, teleadresser eller teleterminaler åtgärden gäller.

Vikten av domstolens kontroll över teletvångsmedel har betonats av bland annat högsta domstolen i en rad prejudikat (HD:2007:7 och HD:2009:54). 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.

4.6.4

AVGÖRANDEN OM TELETVÅNGSMEDEL

Liksom under tidigare år förekom 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 hemliga tvångsmedel som verkligen har använts. De fall som undersökts på eget initiativ spelar därför en stor roll i sammanhanget.

Det gäller också att lägga märke till att det inte finns någon specifik tidsfrist för att överklaga om tingsrättens beslut till hovrätten om tillstånd att använda teletvångsmedel. Därför kan en misstänkt ännu flera år efteråt föra tillståndsbeslutets laglighet till hovrätten för prövning och så har en del misstänkta även gjort. På så vis bildas det rättspraxis om hemligt inhämtande av information också vid högre rättsinstanser.

Teleavlyssningens förutsättningar vid ekonomiska brottmål

I Mellersta Finlands tingsrätts betraktande 2012 uppmärksammades två beslut om teleavlyssnings- och teleövervakningstillstånd. Det var fråga om misstanke om grovt skattebedrägeri och grov oredlighet som gäldenär. BJO tog som eget initiativ upp saken till granskning.

I fråga om grovt skattebedrägeri och grov oredlighet som gäldenär, ställde tvångsmedelslagen (liksom den nya den nya lagen) tilläggsförutsättningar på den brottsmisstänkte så att teleavlyssning kan beviljas. Dessa särskilda krav har sitt ursprung i grundlagen. Den misstänktes brott

skulle anknytas till affärs- eller yrkesverksamhet och det skulle till sin art vara grövre än vanligt i enlighet med 5a kap. 2 § 2 mom. i tvångsmedelslagen. Det betyder att det inte var tillräckligt att föremålet för teleavlyssning misstänktes för grovt skattebedrägeri eller grov oredlighet som gäldenär utan den misstänkte borde med brottet ha eftersträvat synnerligen stor vinning och brottet borde ha begåtts särskilt planmässigt. Lagstiftarens uttryckliga syfte är att teleavlyssningen begränsades till endast de grovaste gärningsformerna av dessa grova brott. Därför ska domstolen som fattar beslut om tillstånd för teleavlyssning fästa särskild uppmärksamhet vid att de i lagen fastställda förutsättningarna för beviljandet uppfylls, och förundersökningsmyndigheterna ska i sin ansökan specificera och motivera teleavlyssningsansökan tillräckligt exakt.

I ovanstående fall innehöll varken ansökan eller besluten en separat motivering över det varför man ansåg att det var fråga om synnerligen stor vinning och särskild planmässighet. På basis av de inlämnade utredningarna fanns det i och för sig inte skäl att misstänka att tvångsmedelsbesluten skulle ha saknat laglig grund. Då det gäller tilläggsförutsättningarna som fastställes särskilt för teleavlyssning hade det ha varit motiverat att i tvångsmedelsansökan och tillståndsbesluten uttryckligen motivera på basis av vad man ansett att ovan nämnda tilläggsförutsättningar uppfylls. BJO delgav kriminalkommissarien och tingsrättsdomaren sin uppfattning.

BJO PAJUOJAS BESLUT 21.8.2013,
DNR 1469/2/12, FÖREDRAGANDE JUHA HAAPAMÄKI

Hantering av rättegångsbiträdens inspelningar

Ett samtal mellan en kärende och dennes rättegångsbiträde hade spelats in och förvarats. Dock säger lagen att om det under avlyssningen framgår att det är fråga om ett samtal mellan nämnda personer ska avlyssningen avbrytas och even-

tuella inspelningar eller anteckningar omedelbart förstöras. En sådan situation kallas för avlyssningsförbud.

Undersökningsledaren motiverade förfarandet med det att samtalet som var under avlyssningsförbud hade på grund av ett tekniskt fel lagrats på samma inspelning tillsammans med ett annat telefonsamtal utanför avlyssningsförbudet. Undersökningsledaren hade godkänt att den lovliga delen av inspelningen packas upp med anteckning att inspelningens sista del består av ett samtal mellan en kärende och dennes rättegångsbiträde. Med andra ord hade man inte packat upp samtalet mellan kärenden och dennes advokat.

Polisstyrelsen konstaterade att inom polisens avlyssningssystem är möjligt att tekniskt dela ett samtal i två delar och därefter förstöra ljudet i den senare delen. Så borde man ha gjort också i detta fall. De berörda poliserna hade inte sådan specialtekniskt kompetens med vilken de skulle ha kunnat separera inspelningarna. Kärendens rättsskydd hade beaktats genom att låta bli att packa upp den delen av inspelningen som var under avlyssningsförbud och genom att markera att inspelningen hade innehållit sådant material på ett sådant sätt att kärenden med säkerhet också fått veta det. På så vis hade man i själva verket gett kärenden möjlighet att bedöma användningen av materialet som var under avlyssningsförbud.

BJO instämde med Polisstyrelsens utlåtande. Undersökningsledaren borde ha utrett hurdana tekniska möjligheter det fanns för hanteringen av materialet. Däremot påstods det aldrig att materialet under avlyssningsförbud hade använts. Det framgick inte heller att det skedde skulle ha äventyrat kärendens rätt till en rättvis rättegång. BJO ansåg det vara tillräckligt att undersökningsledaren underrättades om BJO:s uppfattning om det felaktiga förfarandet.

BJO PAJUOJAS BESLUT 22.5.2013,
DNR 1674/4/12*, FÖREDRAGANDE JUHA HAAPAMÄKI

Brister i anmälan om teletvångsmedel

I CKP:s granskning uppmärksammades ett fall där Polisnärheten i Uleåborg riktade i samband med ett fall som undersöktes där teleavlyssning och teleövervakning mot en person X som misstänktes för grovt narkotikabrott i början av 2009. Tillstånd hade beviljats av Uleåborgs tingsrätt. Utredningsansvaret överfördes i maj 2009 på polisnärheten i Västra Nyland. Därefter beviljade Lojos tingsrätt tillstånd för teleavlyssning och teleövervakning av X.

Kriminalkommissarien som verkat som utredningsledare i Uleåborg anhöll och fick av Uleåborgs tingsrätt tillstånd att låta bli att meddela X om teletvångsmedlen som grundade sig på Uleåborgs tingsrätts tillstånd, eftersom förundersökning ännu pågick. Enligt ansökan skulle polisen i Vanda i sinom tid meddela X om användningen av teletvångsmedel.

BJO konstaterade att kriminalkommissarien borde ha framhållit och tingsrätten ha fattat beslut endast om att skjuta upp underrättandet om teletvångsmedel. Att förundersökningen var pågående är inte en motivering till att fatta beslut om att helt låta bli att underrätta om saken. Kriminalkommissariens anhållan och tingsrätts beslut var också sinsemellan motstridiga då man gav tillstånd att helt låta bli att underrätta om användningen av teletvångsmedel, men samtidigt konstaterade att polisen i Vanda meddelar om saken i sinom tid.

Kriminalkommissarien som verkade utredningsledare vid polisnärheten i Västra Nyland däremot ansökte om och fick av Lojos tingsrätt uppskov för underrättandet om användningen av teletvångsmedel på basis av tingsrätts beviljade tillstånd.

Efter tidsfristen underrättades X om att teletvångsmedel hade använts utan dessvärre specifikationer. Enligt IM:s föreskrift borde dock meddelandet ha innehållit specifikationer om informationsinhämtningsmetod, misstänkt brottsbeteckning, anslutning som varit föremål för teletvångsmedlet samt tidpunkt och varaktighet. Polisen kan inte på eget beslut kompromis-

sa om tidsfristen för underrättandet eller om innehåller på grund av taktiska eller andra skäl. Kriminalkommissarien borde ha sett till att X underrättades inom utsatt tid och tillräckligt specifikt om de teletvångsmedel som använts. Detta skedde först över sex månader efter utsatt tid.

BJO konstaterade också att det är motiverat att samtidigt den misstänkte underrättas om teletvångsmedel som riktats mot honom eller henne, ska denne också meddelas om möjligheten att klaga mot tillståndsbeslutet hos hovrätten.

BJO delgav kriminalkommissarierna och tingsrättsdomaren sina ovanstående uppfattningar.

BJO PAJUOJAS BESLUT 10.9.2013,
DNR 128/2/11*, FÖREDRAGANDE JUHA HAAPAMÄKI

Polisnärheten i Uleåborg uppgav i mars 2013 att man hade underrättat X om de teletvångsmedel som polisnärheten i Uleåborg hade riktat mot honom.

4.6.5 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 tingsrätter i Österbotten och Lappland. Frågor om teletvångsmedel och övervakningen av dem diskuterades också under de övriga inspektionerna av polisverksamheten.

Under inspektionerna framkom det likt föregående år att de skriftliga yrkandena ibland är mycket knapphändigt motiverade. Motiveringarna innehåller långt ifrån alltid sådana konkreta

ta fakta på basis av vilka tingsrätten själv genuint skulle kunna bedöma om det finns skäl att misstänka den berörda personen för brottet i fråga. En sökande kan i och för sig berätta rikligt med kompletterande information när ärendet behandlas. Endast i undantagsfall framgick det emellertid av besluten vilken denna kompletterande motivering var, eftersom tingsrätten i praktiken hade motiverat tillståndsbeslutet bara genom att hänvisa till de ofta njugga motiveringarna i det skriftliga yrkandet. Om sådan kompletterande motivering som anförs vid sammanträdet inte protokollförs, är det i efterhand många gånger omöjligt att bedöma dess betydelse.

I Lapplands tingsrätt har man inte alltid behandlat teletvångsärenden på det sätt lagen förutsätter ”i närvaro av tjänstemannen eller en av denne förordnad tjänsteman”, utan behandlingen har ibland skett per telefon. Det med anledning av att man inte alltid sett personlig närvaro vara nödvändigt vid rutinmässiga teletvångsfall om avstånden varit långa. Videokonferenser kan visa sig vara i praktiken omöjliga att arrangera på grund av att domare kan sakna den nödvändiga tekniska kompetensen. Därvid är det klart att lagen förutsätter utan undantag videokonferens eller annan tal- eller synförbindelse.

Polisinrättningarna verkade ha oenhetliga praxis vid förvaring av teleövervakningsmaterial. Den nya lagstiftningen lär förtydliga denna situation.

Vid inspektionen hos Polisstyrelsen behandlades projektet VITJA, där det ingår att omarbета också ärendehanteringssystemet för hemliga tvångsmedel. I skrivande stund är det oklart hur mycket ersättandet av nuvarande SALPA skjuts upp, i alla fall till 2015. Ett fungerande ärendehanteringssystem är naturligtvis ytterst viktigt såväl för de praktiska aktörerna som för övervakarna. Det nuvarande systemet är enligt IM mycket långsamt, speciellt vad gäller övervakning.

Hemligt inhämtande av information diskuteras också i BJO Sakslins i Tullen gjorda inspektion. Särskilt den förnyade lagstiftningen och laglighetsövervakning vädrades.

4.6.6 ÖVERVAKNINGSSUPPGIFTER

Nedan presenteras några av de viktigaste statistiska uppgifterna angående användningen av teletvångsmedel under år 2013 (som jämförelsematerial anges uppgifterna för år 2012 inom parentes). På IM:s och finansministeriets webbplatser finns de offentliga delarna av berättelserna som skickats till JO, av vilka det framgår mera statistiska och andra uppgifter. 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 kan dock konstateras att skyddspolisens hemliga inhämtande av information har hållit sig på den sedvanliga nivån under de senaste åren.

Det bör observeras att det år 2013 för JO rapporterades bara en del av den tekniska observationen, nämligen teknisk avlyssning och alla former av teknisk observation i straffanstalter. År 2014 utsträcks rapporteringsskyldigheten till allt hemligt inhämtande av information.

Det är polisen som överlägset mest använder teletvångsmedel, men också Tullen står för en avsevärd andel. Tullen använder hemliga metoder för inhämtande av information dock 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 för svarsmakten.

Teleavlyssning enligt tvångsmedelslagen

I samband med teleavlyssning och teleövervakning utgörs det viktigaste nyckeltalet av antalet misstänkta som har varit föremål för dessa tvångsmedel. Uppgången i antalet anslutningar som är föremål för tvångsmedel eller tillstånd att använ-

da 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. 768 (748). Också antalet teleavlyssningstillstånd som domstolarna beviljade polisen ökade lite jämfört med föregående år och uppgick 2013 till sammanlagt 2 169 (2 126). Av totalantalet krav på teleavlyssning utgjorde omkring hälften krav som gällde förlängning av tidigare tillstånd, liksom under tidigare år. Allt som allt var 2 802 (2 458) anslutningar föremål för teleavlyssning.

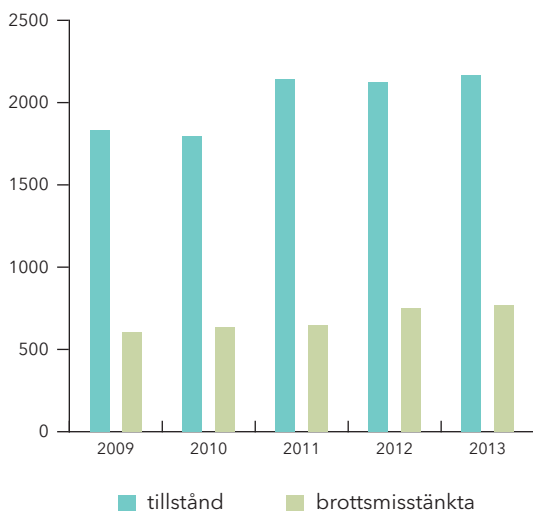
På senare år har antalet misstänkta som varit föremål för teleavlyssning hos polisen ökat kontinuerligt. Allra tydligast var ökningen år 2012. IM:s berättelse ger inget svar på frågan vad som ligger bakom denna ökning.

Vid Tullen har utvecklingen varit annorlunda. Antalet misstänkta som varit föremål för teleavlyssning har under de senaste åren varit relativt stabilt. Sammanlagt 98 (89) misstänkta var föremål för teleavlyssning, men antalet tillstånd minskade tydligt jämfört med året innan då det var 176 (258). 238 (294) anslutningar var föremål för teleavlyssning. Vid Tullen fanns det 1,8 teleavlyssningstillstånd per misstänkt medan motsvarande tal hos polisen var 2,8.

Inom Gränsbevakningsväsendet teleavlyssnades fyra (2) misstänkta och antalet beviljade tillstånd var sex (2).

Teleövervakning enligt tvångsmedelslagen

Antalet misstänkta som teleövervakades av polisen ökade litet jämfört med föregående år till 1 503 (1 377). Detsamma gällde teleövervakningstillstånd: år 2013 var de 1 963 (1 800). Sammanlagt 3 526 (3 127) anslutningar teleövervakades av polisen. För teleövervakningens del var andelen för-



Polisens antal teleavlyssningstillstånd och brottmisstänkta 2009–2013



Tullens antal teleavlyssningstillstånd och brottmisstänkta 2009–2013

längda tillstånd i likhet med året innan bara 10 % av totalantalet. För teleövervakningens del var andelen förlängda tillstånd i likhet med året innan bara 10 % av totalantalet. Teleövervakning utan samtidig teleavlyssning är alltså typiskt en engångsåtgärd, och skiljer sig i detta avseende från teleavlyssning.

Vid Tullen var 298 (286) misstänkta föremål för tvångsmedellagsenlig teleövervakning. Under verksamhetsåret beviljade domstolarna tullen 414 teleövervakningstillstånd (507). På så vis har antalet misstänkta som varit föremål för teleövervakning, liksom för teleavlyssning, hållits på samma nivå, men antalet tillstånd har minskat. Antalet anslutningar som varit föremål för teleövervakning var 661, det vill säga nästan samma som året innan (665).

Gränsbevakningsväsendet riktade i samband med förundersökningar teleövervakning enligt tvångsmedelslagen mot 17 (4) misstänkta. Gränsbevakningsväsendet beviljades sammanlagt 22 (5) teleövervakningstillstånd.

Dessutom kan det nämnas att domstolarna med stöd av tvångsmedelslagen under året beviljade polisen 213 tillstånd för inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge, s.k. stolptillstånd (179 året innan) och att Gränsbevakningsväsendet beviljades ett enda tillstånd (1).

Fördelningen av teleavlyssning och teleövervakning mellan olika brottstyper

Fördelningen av brott som berättigar till tele-tvångsmedel har de senaste åren varit mycket jämn. 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 (9 %) och egendomsbrott (8 %). I Tullen var det i hög grad de vanligaste brotten som låg till grund för teleavlyssning grova narkotikabrott (64 %) eller grova skattebedrägerier (31 %).

Sådan teleövervakning som utförs med stöd av tvångsmedelslagen används av polisen i samband med utredningen av flera olika typer av brott. De allmännaste brottstyperna var egendomsbrott och narkotikabrott. Vid Tullen var de vanligaste brottstyperna fortsättningsvis grova narkotikabrott och grova skattebedrägerier.

Vid Gränsbevakningsväsendet begränsades möjligheterna att använda teleavlyssning och teleövervakning till undersökning av grovt ordnande av olaglig inresa och till det anknuten människohandel.

Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen

Med stöd av polislagen användes teleavlyssning under verksamhetsåret 41 gånger (6 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. Antalet gånger dessa användes är avvikande stort, men även om det i jämförelse med teleavlyssning som används med stöd av tvångsmedelslagen är antalet litet. Av IM:s berättelse framgår det inte vad som är ökningens orsak.

Med stöd av polislagen användes teleövervakning i 131 fall (102 året innan). Oftast användes teleövervakning för efterspaning av försvunna personer (26 %) och att avvärja överhängande fara för liv eller hälsa (23 %) samt för att förhindra eller avslöja grov stöld (17 %).

Teleövervakning enligt tullagen

Under verksamhetsåret beviljades tillstånd till teleövervakning för att förebygga och avslöja tullbrott 58 (69). Denna metod användes oftast för att förebygga eller uppdaga grova skattebedrägerier och ja grovt narkotikabrott.

Teknisk avlyssning

Med stöd av tvångsmedelslagen beviljades polisen sammanlagt 48 (77) tillstånd för teknisk avlyssning år 2013, det vill säga antalet tillstånd minskade alltså. Av tillstånden för teknisk avlyssning gällde fyra (5) tillstånd utrymmen för ordinarie boende (bostadsavlyssning). Antalet avlyssningar som genomfördes i fängelse uppgick till 40. Teknisk avlyssning med stöd av tvångsmedelslagen användes i första hand i samband med förundersökning av grovt narkotikabrott.

Teknisk avlyssning med stöd av polislagen användes med tillstånd av domstol i två (16) fall.

Teknisk avlyssning har fortfarande endast i begränsad utsträckning använts av andra än polisen. Tullen meddelade, att den bara i ett (7) fall beviljades teknisk avlyssning. Gränsbevakningsväsendet beviljades 2013 två tillstånd för teknisk avlyssning. Enligt försvarsministeriet användes inom försvarsmakten inte teknisk avlyssning enligt polislagen år 2013 – under hela 2000-talet har metoden använts endast i två fall.

Avslag på ansökningar

Antalet yrkanden som framställdes från polis-håll men avslogs återgick från föregående års avvikande höga nivå till normalt. Domstolarna avslog två (12) yrkanden om samtidig teleavlyssning och -övervakning enligt tvångsmedelslagen och fyra (1) yrkanden om teleövervakning. Under verksamhetsåret avslogs inte ett enda av tullens yrkanden om teletvångsmedel, och detsamma gällde Gränsbevakningsväsendets yrkanden.

Avslagen berodde enligt IM bl.a. på att konkreta omständigheter som stödde misstanke om brott inte hade anförts.

Underrättelse om användning av tvångsmedel

Enligt tvångsmedelslagen ska den misstänkte underrättas om användningen av teletvångsmedel senast när ett år har förflutit sedan användningen av tvångsmedel upphörde. Domstolen kan av viktiga skäl som har samband med utredningen besluta att den misstänkte ska underrättas senare eller ge tillstånd till att den misstänkte inte alls ska underrättas om saken. Bestämmelserna om underrättelse förnyades i början av 2014.

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.

Vid IM tog man år 2010 fram ett nytt index som beaktar också de under tidigare år fattade besluten att senare eller inte alls underrätta den misstänkte om att teletvångsmedel använts. Tidigare har indexen gällt endast de under verksamhetsåret fattade besluten om att underrätta den misstänkte om teletvångsmedel senare eller inte alls (se JO:s berättelse för år 2011, s. 113).

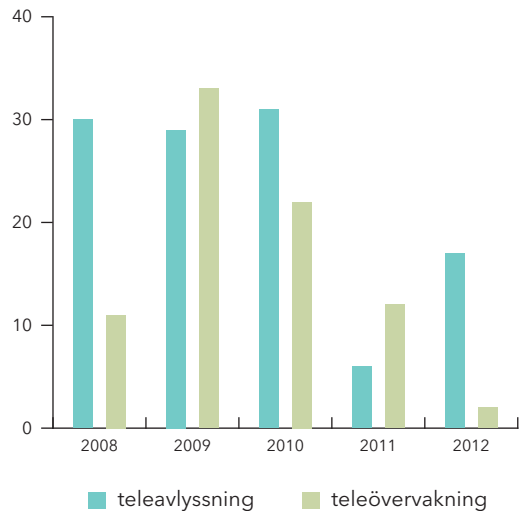
Enligt IM har det under de senaste åren ansökts om överföring av anmälan för ett par hundra tvångsmedel, år 2012 för 196 teletvångsmedel. Under samma tidsperiod har det årligen fattats för ett tiotal tvångsmedel beslut att låta bli att göra anmälan. Den exaktare fördelningen av de sistnämnda framgår av diagrammet nedan. Det gäller att lägga märke till att dessa sifferuppgifter alltså inte säger något om för hur många misstänkta det har beslutats att inte alls underrätta dem eller hur många förundersökningar det är fråga om. För en misstänkt har det vid respektive förundersökning kunnat ansökas om att ett stort antal tvångsmedel ska få användas.

Det är därför klart att antalet misstänkta för vars del det har beslutats att de inte alls ska underrättas om användningen av tvångsmedel är avgjort mindre än antalet tvångsmedel i diagram-

met nedan. Statistiken påverkas i någon mån efter hand som nya beslut om underrättelse fattas beträffande något tvångsmedel som kanske användes redan för flera år sedan.

Av de tvångsmedel som användes 2012 (enligt situationen 15.2.2014) var det omöjligt för polisen att underrätta objektet vid 87 teleavlyssningar och 459 teleövervakningar. Den misstänkte kan vara okänd eller dennes läge är okänt. Dessa siffror ändras när den misstänkte identifieras och/eller nås. Antalet dylika fall hölls på samma nivå som föregående år.

Vid Tullens inspektioner har försenade underrättelser konstaterats. Enligt Tullen beror detta emellertid mestadels på tekniska problem som systemet är behäftat med, mer sällan är det fråga om att underrättelserna verkligen skulle vara försenade. I alla händelser kommer saken att ägnas specifik uppmärksamhet också i fortsättningen. Enligt Tullen har det inte förekommit sådana fall inom Tullen där de misstänkta inte alls skulle ha underrättats.



Tvångsmedel i enlighet med beviljat tillstånd till polisen har inte meddelats under åren 2008–2012

4.6.7 UTVÄRDERING

Polisens användning av teleavlyssning och teleövervakning har ökat de senaste åren. Åtminstone inom laglighetsövervakningen har det inte visat sig att denna utveckling har varit problematisk. Vid Tullen har användningen av dessa medel varit relativt stabil, men dock på nedgång. Antalet tele-tvångsmedel som Tullen använder utgör cirka 15 % av mängden polisen använder. Vid Gränsbevakningsväsendet är användningen av teleavlyssning och teleövervakning så ringa att redan en undersökning har skapar obalans i statistiken.

Antalet tillstånd för teknisk avlyssning har i sin helhet minskat. Vid andra instanser än polisen har användningen av teknisk avlyssning alltid varit ringa.

År 2013 dök det inte upp några nya eller särskilt oroväckande saker under laglighetsövervakningen av användning tele-tvångsmedel. För teleavlyssningens och teleövervakningens del har de

nya lagarna inte ändrat situationen på något märkbart vis och således finns det ingen orsak att göra några grundläggande ändringar i tillsynen. För teknisk observation är situationen delvis en annan. Myndigheterna har fått nya medel till förfogande och gränsdragningen för gamla medel har ändrats. Det torde vara skäl att rikta laglighetsövervakningen förutom mot tillämpningen av de nya bestämmelserna särskilt mot tvångsmedel som använts på beslut av polisen själv. Med anledning av lagreformerna har myndigheterna i och för sig genomfört omfattande skolningar som fortsätter ännu 2014. Man har även från JO:s kansli deltagit i dessa skolningar.

I samband med PORA III-reformen ökar polisinsrättningarnas storlek, vilket ger möjlighet att även effektivisera laglighetsövervakningen. Där emot byts delvis de personer som i detta hänseende ansvarar för övervakningen ut. Då måste man se till att övervakarna besitter tillräckligt kunnande om hemligt inhämtande av information. Detta gäller förutom polisinsrättningarna även Polissty-

relsen. Också enligt polisens egen bedömning varierar övervakningens nivå vid polisinsatserna, liksom uppenbarligen övervakarnas sakkunskap. Både Skyddspolisens och CKP:s interna övervakning håller enligt laglighetsövervakningens observationer god nivå.

I och för sig har man satsat de senaste åren på teletvångsmedlens interna övervakning. Mynigheterna 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. Enligt en bedömning grundad på stickprov som gjorts under inspektionerna finns det dock ännu behov av att utveckla verksamheten, t.ex. i fråga om att motivera yrkanden och beslut om tvångsmedel. Detta gäller såväl förundersökningsmyndigheterna som domstolarna.

Trots att ärendehanteringssystemet SALPA, dit alla teletvångsmedel registreras, på sin tid var ett tydligt framsteg, så är behovet av förnyelse uppenbart. Därför vore det väldigt viktigt att VITJA-reformen skulle bidra till det. Det senare projektet är dock i skrivande stund tydligt försenat och det är ovisst när det nya systemet kan tas i bruk.

4.6.8

TÄCKOPERATIONER, BEVISPROVOKATION GENOM KÖP OCH FÖRHINDRANDE AV ATT INFORMATIONSHÄMTNING AVSLÖJAS

Täckoperationer innebär att information kontinuerligt eller upprepade gånger med hjälp av infiltrering inhämtas om en person eller en grupp eller dess verksamhet. 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 och nu föreskrivs också om täckoperationer i datanät. Förutsättningarna för sådana är lindrigare än för sedvanliga täckoperationer.

Enligt de nya lagarna har polisen rätt att använda täckoperationer om det är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda vissa allvarliga brott – i stort sett desamma som vid teleavlyssning – och om det finns skäl att misstänka föremålet för inhämtande av information för ett sådant brott (tvångsmedelslagen) eller med fog kan antas att denne kommer att göra sig skyldig till ett sådant brott (polislagen). En ytterligare förutsättning är att inhämtandet av information är nödvändigt på grund av den kriminella verksamheten är planmässig, organiserad eller professionell eller den kan beräknas fortsätta eller upprepas.

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 skyddspolisens, 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 fås 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. Begreppet bevisprovokation genom köp har preciserats bl.a. så att föremålet för denna metod kan vara också en tjänst. Köp av annat än ett provparti förutsätter att köpet är nödvändigt för att bevisprovokationen genom köp ska kunna genomföras.

Polisen har rätt att utföra bevisprovokation genom köp om det är nödvändigt för att reda ut (tvångsmedelslagen) eller förebygga eller avslöja (polislagen) ett brott och det är fråga om ett brott vars lagstadgade straff är minst två års fängelse

eller stöld eller häleri. Dessutom förutsätts det att det är sannolikt att man genom bevisprovokation genom köp uppnår det lagstadgade målet.

En ny hemlig informationshämtningsmetod är *förtäckt inhämtande av information*. 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 förtäckta uppgifter. Skillnaden jämfört med en täckoperation 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.

I enlighet med de nya lagarna får förundersökningsmyndigheten vid tillämpning av hemligt tvångsmedel dröja med att ingripa när ett sådant brott håller på att ske som inte är grunden för tvångsmedlet och om det inte orsakar betydande fara för någons liv, hälsa och frihet eller avsevärd risk för miljö-, egendoms- och förmögenhetsskada. Det förutsätts dessutom att fördröjningen med att ingripa är nödvändig att dölja att tvångsmedlet används eller för att trygga syftet med åtgärden.

Polisen får dessutom använda falska, vilseledande eller förtäckta uppgifter, åstadkomma och använda falska dokument, vilseledande eller förtäckta registeranteckningar samt framställa och använda falska dokument, när det är nödvändigt för att skydda användningen av ett förtäckt tvångsmedel som redan genomförts, pågår eller ska genomföras i framtiden (skydd när hemliga tvångsmedel används). Bestämmelserna för förebyggande eller avslöjande av ett brott och bestämmelserna för skydd av förtäckt inhämtande av information har samma innehåll i polislagen.

Det bör observeras att dessa skyddsmetoder är tillgängliga för att skydda alla förtäckta tvångsmedel eller metoder för informationsinhämtning medan motsvarande bestämmelser förut bara gällde täckoperationer, bevisprovokation genom köp, användning av informationskällor samt teknisk 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.

Övervakning

Ännu gällande berättelseåret hade övervakningen av täckoperationer, bevisprovokation genom köp och åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas reglerats 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. I fortsättningen kommer rapporterna som lämnas till JO att behandla all användning och övervakning av hemligt inhämtande av information.

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 s.k. 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. 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.

Fram till slutet av berättelseåret gällde en förordning om ordnande och övervakning av polisens inhämtande av information (174/2008). Statsrådets förordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information (122/2014) trädde i kraft 17.2.2014. I den finns bestämmelser om bl.a. registrering av för-

täckta tvångsmedel och hemligt inhämtande av information och om protokoll som ska göras upp över de medel som använts. Sedan början av 2014 gäller också Polisstyrelsens föreskrift om ordnandet, användning och övervakning av hemligt inhämtande av information.

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 2013 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 2013 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 gro-

va brott. Enligt undersökningsledningarna 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 de nya lagarna, 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 tidigare år.

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 2013 användes vilseledande och förtäckta registeranteckningar och falska dokument i ringa utsträckning i några enstaka fall.

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 rättigheter 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. Några fall där täckoperationer använts i Sverige refereras i 2011 års verksamhetsberättelse (s. 117–118).

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. Domen refereras i 2011 års verksamhetsberättelse på sidorna 118–119.

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 brottet mot

liv i Ulvsby samt ett fall där en polisman som utfört en täckoperation dömdes för brott mot tjänsthemlighet, eftersom han hade avslöjat uppgifter om operationen för en utomstående. Domen i det sistnämnda fallet avkunnades i januari 2013.

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. Utifrån lagen ser det ut som om underrättandet av objektet är huvudregeln och att låta bli att underrätta en avvikelse från huvudregeln.

När man 2013 i utskottsbehandlingen behandlade ovan nämnda ändringar till de nya tvångsmedels-, förundersöknings- och polislagarna framfördes under experthöranden av olika instanser oro över risken att personen som utför en täckoperation och informationskällan avslöjas och säkerhetsrisken för ifrågavarande personer (LaUB 17/2013 rd – RP 14/2013 rd). Samma oro har framgått på andra håll och från polisens håll har man konstaterat att det är möjligt att polisen är tvungen att i viss mån avstå från användningen av hemligt inhämtande av information, eftersom skyddet av personer som utför täckoperationer och informationskällan i praktiken kan visa sig vara arbetsdrygt eller till och med omöjligt. Också det internationella samarbete kan äventyras.

I sitt betänkande instämde lagutskottet med de framförda anledningarna till bekymmer och ansåg det vara särskilt viktigt att regeringen följer upp och bedömer hur regleringen fungerar i fortsättningen. Enligt lagutskottet ska man i bedömningarna beakta också det hur anonym bevisning och vittnesskyddsprogrammen som är under beredning kommer att påverka helheten. Lagutskottet anser att det samtidigt dock är skäl att på det sätt som grundlagsutskottet konstaterat se till att funktionaliteten av rättsskyddssystemet i anslutning till förtäckta tvångsmedel tryggas både på författningsnivå och i praktiken. På grundval av lagutskottets utlåtande införde riks-

dagen i sitt svar 203/2013 rd en kläm, där man förutsätter att regeringen fram till slutet av 2014 ger en utredning om tillämpandet av regleringen om underrättelse om användningen av förtäckta tvångsmedel.

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 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.

I den nya lagen finns bestämmelser också om deltagandet av poliser som utför täckoperationer i en organiserad kriminalgrupps verksamhet. Om en polis då han eller hon deltar i sådan verksamhet skaffar lokaler eller fordon eller andra liknande färdmedel, transporterar personer, föremål eller ämnen, sköter ekonomiska ärenden eller hjälper gruppen på andra till dessa jämförbara sätt, är han eller hon fri från straffansvar inom ramen för det som bestäms i lagen. En polis befrias från straffansvar i ovan nämnda situationer om det på synnerligen giltiga skäl har kunnat antas att åtgärden ändå skulle ha gjorts utan dennes medverkan; polisens verksamhet inte äventyrar eller

skadar för någons liv, hälsa eller frihet eller överhängande fara eller skada för egendom och biståndet avsevärt främjar möjligheterna att uppnå syftet med täckoperationen.

Regleringen lämnar i viss mån rum för tolkning och lämnar vissa frågor obesvarade. Täckpolisens verksamhetsmöjligheter är på basis av bestämmelserna mycket begränsade och detta sammantaget med flertydigheten väcker frågor om bland annat polisens rättsskydd. Det är också oklart i vilken ordning den i lagen avsedda ansvarsfriheten förverkligas.

Domstolens roll vid inledning av en täckoperation är mycket snäv och begränsas till att fatta beslut om huruvida det finns förutsättningar för en täckoperation. Till exempel tar domstolen inte ställning till täckoperationens plan eller hur den i praktiken ska genomföras.

Vad gäller förtäckt inhämtande av information kan som ett särskilt problem anses vara hur gränsen mellan denna nya metod och täckoperationer i praktiken kan förtydligas och förenhetligas vid de olika myndigheterna.

Användning av informationskällor har under berättelseåret förekommit mycket i offentligheten på grund av förundersökningen mot vissa poliser inom narkotikabrottsutredningen. I den nya lagen avses med användning av informationskällor annat än sporadiskt konfidentiellt mottagande av information av betydelse för utredning av ett brott av personer som inte hör till polisen eller till någon annan förundersökningsmyndighet. Det har utfärdats närmare bestämmelser om användning av informationskällor, bl.a. gällande registrering av informationskällor.

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. 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.

Satsningar på intern övervakning behövs

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.

Polisstyrelsens laglighetsgranskning av CKP år 2013 fokuserades på granskning av täckoperationer och bevisprovokation genom köp, och Polisstyrelsens inspektioner av Skyddspolisen fokuserades på granskning av täckoperationer och andra åtgärder för inhämtande av information som det föreskrivs om i 3 kap. i polislagen. Polisstyrelsen konstaterade i samband med laglighets-

granskningen 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 resultaten. 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.

4.7

Fångvården

Laglighetskontrollen av fångvården sköttes under verksamhetsåret av JO Petri Jääskeläinen. Referendarierådet Harri Ojala var huvudföredragande för fångvårdsärendena.

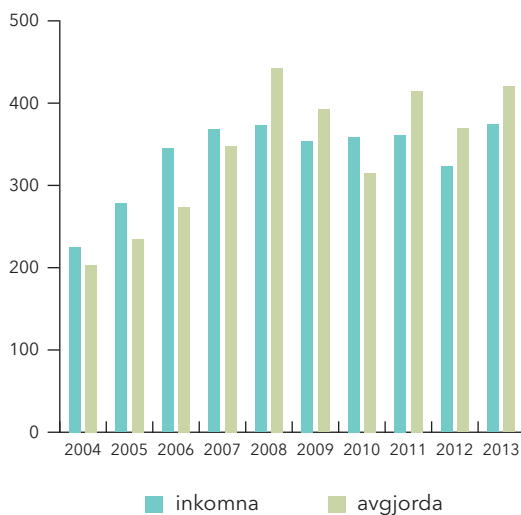
JO ska enligt lagen i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar. Övervakningen av fångvården är av tradition ett av kärnområdena inom JO:s verksamhet.

4.7.1

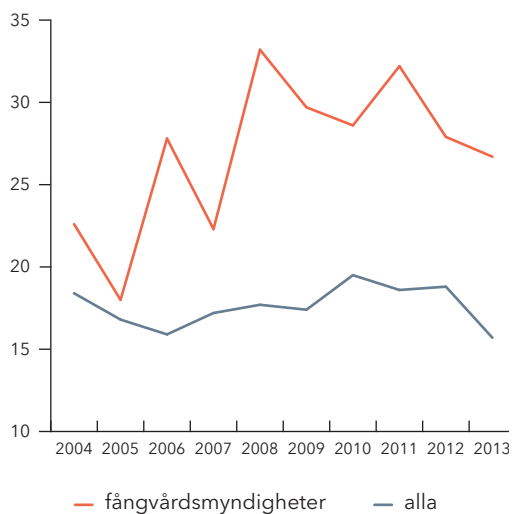
VERKSAMHETSMILJÖN

Det totala antalet fångar minskade igen en aning under verksamhetsåret. De häktades antal hölls på i stort sett samma nivå som året innan, 600. Antalet bötesfångar 47 (37) ökade i någon mån jämfört med år 2012. Tre av dem var kvinnor. Antalet personer i övervakad frihet på prov var 133. Mängden nya fångar med övervakningsstraff var 16, samma antal som året innan. Antalet utländska straffångar steg något jämfört med året innan, 256 (247) och mängden häktade sjönk något 189 (209). Antalet fångar under 18 år i fängelse var 6. Av dem var 2 straffångar, 4 häktade. Totalt fanns det 85 (78) fångar som var under 21 år. Av dem var 44 straffångar, 38 var häktade. Antalet häktade var 77 (66).

En av justitieministern tillsatt arbetsgrupp för reform av fängelselagen inlämnade sitt betänkande under året, och JO gav ett utlåtande om detta betänkande (4184/5/13).



Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2004–2013



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

4.7.2 INSPEKTIONER

Under år 2013 inspekterade JO Kylmäkoski fängelse, polikliniken vid Kylmäkoski fängelse, Västra Finlands brottspåföljdsregions regionala förvaltningsenhet och utvärderingscentrum i Tammerfors, Birkalands brottspåföljdscentral byrån för samhällspåföljder i Tammerfors; likaså granskade JO en enhet för förberedelse inför frigivningen, som drivs i Tammerfors av Silta-Valmennusyhdistys ry. Mot årets slut inspekterade JO också Brottspåföljdsverkets centralförvaltnings-

enhet. Under denna inspektion diskuterade JO de observationer som gjorts under de övriga inspektionerna.

På order av JO inspekterade olika föredragande Jokela fängelse, Vasa fängelse, Åbo fängelse och Kervo fängelse. Dessa fängelseinspektioner företogs utan förhandsanmälan.

Inspektörerna koncentrerade sig på omständigheter som var känsliga för internernas rättsskydd, som isoleringsavdelningar (observationsceller, lokalerna för urinprovtagning för spårning av rusmedel etc.), cellavdelningar under fångtransporter och fångars möjligheter att få informa-



I samband med inspektionen i Kylmäkoski fängelse 17.4 fäste JO uppmärksamhet vid förhållandena för fångar i substitutionsbehandling som för en lång tid placerats i fängelseavdelningen för reseceller. På bilden (från vänster) JO Petri Jääskeläinen (ryggen mot kameran), fängelsets tillförordnade direktör Harri Rämö, vaktare Timo Päivärinta, biträdande direktör Asko Shemeikka och referendarieråd Harri Ojala.



På basis av den inspektion som genomfördes vid Jokela fängelse 12.6 uppmanade JO fängelset att fästa uppmärksamhet vid fångarnas möjligheter att vistas utomhus och att utländska fångar får information. På bilden fängelsets områden för specialvistelse utomhus.

tion om sina skyldigheter och rättigheter i fängelset. Under samtalen i anslutning till inspektionerna, med fångar och delvis med personalen, kom det fram att det var oklart i vilken mån fångarna hade kännedom om hur fängelserna fungerade och om fångars rättigheter och skyldigheter. Problem hade uppstått i kommunikationen särskilt med utländska fångar, men också med inhemska.

I Kylmäkoski fängelset uppmärksammade JO förhållandena för fångar som hölls i avdelningen för reseceller. Under en inspektion kom det bl.a. fram att det i denna avdelning hade placerats fångar som undergick substitutionsbehandling; dessa hade på egen begäran placerats separat från övriga fångar, eftersom de inte kunde hållas i

vanligt fångboende, i och med att övriga fångar i så fall tvingade dem att ge bort den medicinering som de fått för behandlingen. I fängelset fanns inalles tio fångar som genomgick substitutionsbehandling. Fem av dessa hade placerats i en resecellsavdelning. Övervakningspersonalen sade också att det var besvärligt att placera substitutionsbehandlingsfångar i reseceller på grund av svårigheterna att i denna avdelning ordna med psykosocial rehabilitering. Samma fråga hade också diskuterats på polikliniken.

Avdelningens två stora reseceller, vardera för sex personer, var i oordning; någon förvaring för fångarnas saker fanns inte utan sakerna hölls på golvet. I den ena cellen var tobakslukten kraftig trots att fångarna sade sig bara röka på cellens

toalett. En cell för två personer var ytterst trång. JO ansåg att förhållandena för fångar som i längre tider skulle vistas i avdelningens celler, och deras möjligheter att delta i verksamhet, var begränsade.

JO lade fram sina observationer även under sin inspektion vid Västra Finlands brottspåföljdsregions regionala förvaltningsenhet. Efter inspektionen bad JO fängelsedirektören inkomma med information om förhållandena i fängelset, bl.a. om antalet fångar och hur de är inhysta, samt om deras möjligheter att delta i verksamhet eller annars vistas utanför cellerna.

Fängelsedirektören meddelade efter inspektionen att det för sådana fångar som på egen begäran hölls separat hade ordnats med två reseceller av det stora slaget, eftersom mängden häktade åtminstone tillfälligt hade kunnat minskas. Även de övriga fångarnas vistelsetider i denna avledning hade kunnat minskas.

Under inspektionerna fördes förtroliga samtal med ett antal slumpmässigt utvalda fångar. I fängelserna i Kylmäkoski, Jokela och Åbo bereddes fångarna möjlighet att komma till samtal med JO och inspektörerna, och 48 fångar utnyttjade denna möjlighet.

4.7.3

FRAMSTÄLLNINGAR OCH EGNA INITIATIV

År 2013 tog JO på eget initiativ sju ärenden till prövning. Dessa ärenden gällde

- anordnande av tandvård i fängelser (199/2/13)
- företagande av riskbedömning i det psykiatiska sjukhuset för fångar (413/2/13)
- hantering av fångars urinprov (645/2/13*)
- inspektionsbesök av advokater i fängelserna (1641/2/13)
- telefonarrangemang i slutna inrättningar (2530/2/13)
- praxis för utgivande av värkmedicin (3621/2/13)
- riktlinjer för behandlingen av C-hepatit i fängelser (5672/2/13)

Nedan följer en redogörelse för de ärenden som JO under år 2013 tog till behandling på eget initiativ och för sådana klagomålsavgöranden som föranledde en framställning.

Kameraövervakning i ett fängelses besökslokaler

I en lokal för övervakade besök, gemensam för två fängelseavdelningar, förekom övervakning med inspelning av bild och ljud. JO hade 22.6.2011 meddelat fängelset sin uppfattning, att fängelselagen, med tanke på skyddet för privatlivet, inte ger tillräckligt exakta uppgifter om det kan anses vara tillåtet att bedriva övervakning av ett slag som i detalj fångar upp diskussionen mellan fången och besökaren under övervakade besök (4107/4/09, se JO:s berättelse över sin verksamhet år 2011 sid. 61 och 167–169).

JO hade bett fängelset meddela om sina åtgärder under år 2011. I januari 2012 kom det fram att fängelset inte hade gjort några ändringar i denna praxis. JO tog upp ärendet på nytt, nu på eget initiativ.

JO ansåg att fängelsets förfarande var öppet för kritik. I sitt tidigare avgörande hade JO lagt fram klara juridiska motiveringar, som visade att videoövervakningen inte hade tillräckligt stöd i lagen. Med sina beslut kan JO inte ge myndigheterna uttryckliga order om hur dessa ska förfara. Däremot ska en myndighet kunna åberopa godtagbara juridiska skäl för ett förfarande som står i strid med ett avgörande av JO. I detta fall hade inga sådana skäl framförts, och den omständigheten att ett lagämningsprojekt var anhängigt var inte ett skäl av detta slag.

JO delgav fängelset sin uppfattning om att förfarandet varit i strid med lagen. JO skickade också sitt beslut till justitieministeriet (JM) för kännedom samt för beaktande i arbetet med reformer av fängelselagen.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 20.3.2013,
DNR 155/2/12, FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

Informationsgången mellan polishäkte och rannsakningshäkte

Polisen hade upphävt ett beslag av en häktads egendom och återställt denna till den häktade, som då befann sig i polishäkte. När fången återkom till rannsakningshäktet fick denne tillgång till en mängd äodelar som är förbjudna i fängelser, bl.a. en fällkniv. Föremålen hade inte granskats vare sig hos polisen eller i fängelset. Båda hade antagit att den andra instansen hade gjort granskningen.

JO ansåg att grundproblemet i situationen var bristande informationsgång. Koordinationen av information och verksamhet blir lidande när fängstransporterna sköts av myndigheter som hör till olika förvaltningsgrenar. Det finns inte något gemensamt eller delat datatekniskt system som låter polisen och fängsvårdsmyndigheterna tillförlitligt utväxla uppgifter om en häktads förhållanden (4222/4/11*).

Bruket att belägga rannsakningsfångar med bojor

I samma ärende ingick också en fråga om en allmänare praxis inom fängelset, att fångarna belades med bojor under fängstransporter. JO hade redan år 2010 ansett det vara en vidgad tolkning, klart i strid med lagrummen, att fängelset rutinemässigt höll fångar i bojor, när många av dessa transporterats tillsammans. Denna av JO framförda ståndpunkt hade dock inte lett till någon ändrad praxis för Vanda fängelses del, inte heller hade den lett till ändringar eller ändringsförslag av lagstiftningen som behandlar bojbela ggnin gen av fångar. Det föreföll som om de tillgängliga transportfordonens konstruktion hade "tvingat" fängsvårdsmyndigheterna att ta till bojor under transporterna. Ändamålsenlig transportmateriel, där fångarna färdas i individuella bås, skulle sannolikt lösa problemet.

JO delgav polisinsrättningen i Helsingfors och Vanda fängelse sin uppfattning. JO underrättade också JM och inrikesministeriet om sin uppfattning.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 20.3.2013,
DNR 4222/4/11*, FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

JM:s kriminalpolitiska avdelning meddelade att ingen gemensam överenskommelse än så länge hade nåtts mellan polisen och fängsvårdsmyndigheterna beträffande fängstransporterna. Inom projektet för ändring av lagarna om fängsling och häkte ingår en regel som behöver utredas, nämligen den regel som gör det möjligt att under strikta förutsättningar tilllåta bojor på fångar under kortvariga transporter, utan att någon bedömning separat för varje fånge behöver göras. En sådan regel måste befogat prövas med tanke på det i grundlagen tryggade skyddet för personlig integritet. Enligt JM är det problematiskt att utfärda bemyndigande av det här slaget för användande av maktmedel.

Brevväxling mellan en fånge och en rätts- hjälpbyrå hade lästs i strid med lagen

Vid undersökningen av ett annat klagomål kom det fram att det i ett fängelse hade lästs korrespondens mellan en fånge och en rättshjälpsbyrå. JO tog upp ärendet på eget initiativ.

JO gav fängelset en anmärkning för lagstridigt förfarande, eftersom både brev från fången till rättshjälpsbyrån och ett brev som fången hade fått av byrån hade lästs. Enligt lag får ett brev som en fånge skickar till sitt rättsgångsbiträde eller ombud inte alls öppnas. Brev från en sådan avsändare till fången får för kontroll öppnas i fångens närvaro, ifall det finns sådana grunder som anges i lag för detta. Det är inte heller tillåtet att läsa inkommande brev.

Enligt den utredning som gavs i samband med utredningen av detta fall var orsaken att det i kontrollen av posten inte hade observerats att det bland breven fanns sådana som inte fick öpp-

nas. I utredningen sägs att fängelsets direktör hade sammanställt en lista över sådana brev som inte fick öppnas eller läsas för denna fånges del. Rättshjälpsbyrån ifråga fanns inte på listan, och det var enligt utredningen skälet till att breven hade öppnats av oaktsamhet. Den tjänsteman som hade öppnat brevet hade inte uppfattat att det var från ett ombud.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 25.3.2013,
DNR 228/2/11, FÖREDRAGANDE ANU RITA

Brister har konstaterats i hanteringen av fångars urinprov

JO inledde på eget initiativ förfarandena som gäller hanteringen av urinprov av fångar i samband med rusmedelskontroll. Att sådana testresultat inte blir fel är väsentligt med tanke på fångarnas rättsskydd.

Brottspåföljdsverket har inte utfärdat bestämmelser om testförfarandena i fängelser. Procedurerna styrs av en anvisning av centralenheten, och därtill har det utgetts en handbok om rusmedelsövervakning. I många andra samhällssektorer finns det bestämmelser på lag- eller förordningsnivå om förfarandena.

Den som företar rusmedelstest ska vara tillräckligt utbildad och inkommen i förfarandet, så att provtagningen och hanteringen av proven utförs på ett tekniskt tillförlitligt sätt. I de av Brottspåföljdsverket givna reglerna ställs inga krav på personalens utbildning. Det är ett undantag, jämfört med reglerna i många andra samhällssektorer där det finns strikta regler om provtagarnas utbildning.

I de av Brottspåföljdsverket givna reglerna om rusmedelstest finns det ingående beskrivningar av hur det ska tillses att en fånge inte ska kunna påverka sina testresultat. Beträffande förfarandet av dem som sköter provtagningen finns det inga regler som särskilt betonar risken för att olika prov förväxlas, eller om provens hantering över huvud taget. Av utredningar av olika

fängelser kom det fram att olika inrättningar har sinsemellan olika metoder för hanteringen av urinprov.

I andra samhällssektorer har risken för att urinprov förväxlas minimerats, med regler som anger att den som tar ett prov ska ha möjlighet att följa med hela provtagningskedjans procedur, från givandet av urin, felfri hanteringsprocess ända fram tills provet förseglas för insändning till laboratoriet. Om det anses att en fånge inte får vara närvarande under provets behandling i fängelset, måste en pålitlig och felfri hanteringskedja säkras med andra metoder. Med enhetliga, ändamålsenliga och tydligt reglerade förfaranden bör det gå att undvika påståenden och misstankar om förväxling och andra fel i hanteringen.

I sitt avgörande behandlade JO bara förfarandena som gällde urinprov. Han konstaterade dock att kravet på tillräcklig reglering, anvisning och procedurstrukturer gäller alla slag av rusmedelstest för fångar.

JO bad Brottspåföljdsverkets centralenhet och JM meddela vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av JO:s avgörande.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 12.2.2013,
DNR 645/2/13*, FÖREDRAGANDE ANU RITA

JM:s kriminalpolitiska avdelning förenade sig med JO:s synsätt, att säkerställandet av att rusmedelstestning görs korrekt är en nödvändighet med tanke på fångarnas rättsskydd. Ministeriet ansåg det också vara påkallat med tillräcklig utbildning av provtagarna. Ministeriet konstaterade att den nya utbildningen för rättspåföljdsbranschen omfattar 90 studiepoäng och att utbildningstiden är 16 månader. Ministeriets uppfattning är att rusmedelstestningens tillförlitlighet och hanteringens korrekthet i fängelserna kan göras väsentligt effektivare med precisering av Brottspåföljdsverkets regler och med effektivare övervakning av att anvisningarna följs. Ministeriet ansåg att förfarandena i samband med rusmedelskontroll inte behöver preciseras på lag- eller förordningsnivå.

Brottspåföljdsverkets centralenhet har meddelat att instruktionen för rusmedelsövervakning kommer att uppdateras hösten 2013, och att de av JO givna synpunkterna då beaktas. Centralenheten kommer särskilt att betona att rusmedelstestningen i fängelserna måste ske enligt de givna föreskrifterna.

Meddelande till åklagaren om en fånges besök

En fängelsedirektör hade till en åklagare i huvuddrag återgett innehållet i en diskussion mellan en häktad och dennes besökare, med bedömningen att detta kunde vara av betydelse i ett brottmål.

JO konstaterade att det inte finns stadganden om möjligheterna för en tjänsteman vid Brottspåföljdsverket att på eget initiativ förse en åklagare med information om en häktads besök. I lag nämns bara i allmänna drag möjligheterna att till polis meddela om sådant som gäller den häktade, bl.a. om den häktades besök.

Eftersom lagen inte tycks beakta situationer där det är ändamålsenligare att informationen ges till en åklagare i stället för till polisen, är det enligt JO skäl för JM att utreda om den nuvarande lagstiftningen ger tillräckliga möjligheter till informationsutbyte på initiativ av fängelset mellan detta och en åklagare, i syfte att trygga en brottmålsprocess.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 26.11.2013,
DNR 4240/4/12, FÖREDRAGANDE ANU RITA

Givandet av läkemedel som substitution för opioider i fängelser

JO undersökte på eget initiativ huruvida givandet av läkemedel, särskilt av läkemedel som i substitutionsvård ges i stället för opioider, i fängelserna sköts korrekt och tryggt.

Enligt Brottspåföljdsverkets hälsovårdsenhet sköter hälsovårdspersonalen substitutionsvården under tjänstetid. Under övriga tider ska vaktarna dela ut färdigt portionerade doser till fångarna.

Enligt JO verkar det inte vara emot lagen att vaktarna bistår med medicinutdelningen. Också i sådana fall gäller det att tillgodose patienternas trygghet enligt handboken om trygg läkemedelsvård Turvallinen lääkehoito, där det står hur en person som inte har fått utbildning i läkemedelsvård ska delta i distributionen. Envar som hjälper till med läkemedelsvården ansvarar för sina egna åtgärder, men det är arbetsgivaren som ska se till att arbetstagarna har förutsättningar att företa medicineringen tryggt och behärskar sina uppgifter. Det betyder att Brottspåföljdsverket ska se till att vaktarna får tillräcklig och ändamålsenlig handledning i arbetsuppgifterna.

Om det däremot är fråga om utdelning av mediciner för substitutionsvård är situationen en annan, eftersom de som ingår i övervakningspersonalen i regel inte har fått den utbildning i hälsovård eller i socialbranschen som avses i handboken Turvallinen lääkehoito. Därför ser det ut som om nuvarande praxis strider mot social- och hälsovårdsministeriets (SHM) anvisningar. JO delgav SHM sin ståndpunkt och bad ministeriet överväga om instruktionerna behövde preciseras. JO bad ministeriet meddela vilka åtgärder som föranletts av ärendet.

JO konstaterade vidare att det inte tydligt framgår av de vårdavtal, som ingås med fångar som önskar substitutionsvård, om en fånge som ger sitt tillstånd till vården också går med på att vaktaren har rätt att t.ex. företa granskning av munnen efter att vaktaren har gett substitutionsläkemedlet. Enligt JO är vårdöverenskommelsen till dessa delar öppen för tolkning, så en precisering vore befogad.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 31.1.2013,
DNR 3426/2/09, FÖREDRAGANDE IISA SUHONEN

Brottspåföljdsverkets centralenhet har meddelat att utgångspunkten för vaktarnas utbildning i detta avseende är handboken Turvallinen lääkehoito. Intro-

duktionen sker numera i form av utbildning i arbetet, och för utbildningsinsatserna står Brottspåföljdsverkets hälsovårdsenhets läkemedelscentral. Utbildningen som har att göra med utdelningen av läkemedel har inte varit systematisk och har inte heller ingått i examensfordringarna, så några kunskapsprov har inte krävts. Den nya regeln för examen i brottspåföljdsbranschen gäller från 1.1.2014 och ett av tillskotten i examensfordringarna är en kurs i utgivning av läkemedel. Utbildningsprogrammet läggs upp för att motsvara behoven och ett av ämnena är färdigheter i distributionen av läkemedel för substitutionsvård. Det är också meningen att det under år 2014 anordnas kurser för hela personalen om utdelning av mediciner.

Enligt uppgift av Brottspåföljdsverkets centralenhet har blanketten för avtal om behandling preciserats så att där uttryckligen konstateras att patienten tillåter att medicinutdelaren (som kan vara sjukvårdare eller väktare) får göra bl.a. undersökning av munhålan.

Enligt uppgift har ministeriet sänt detta ärende till Institutet för hälsa och välfärd för att beaktas av arbetsgruppen inom projektet Patientsäkerhet genom kunskap och färdighet, i dess arbete med revideringen av den ovan nämnda handboken.

Åtgärdsbegäran

JO undersökte behandlingen av en fånge som omkommit i fängelset. En preliminär utredning visade att fängelseläkaren hade stoppat fångens medicinering med bloduttunnande medel. Omkring sex veckor därefter omkom fången till följd av blodpropp (trombos).

JO uppmärksammade Valvira på fallet, för undersökning och utvärdering. JO bad verket meddela om eventuella åtgärder.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 19.2.2013,
DNR 2792/2/13, FÖREDRAGANDE IISA SUHONEN

Användningen av elchockvapen inom Brottspåföljdsverket

JO tog på eget initiativ upp till undersökning bruket av elchockvapen, s.k. taser, i fängelserna. Orsaken till initiativet var rekommendationer och synpunkter framförda av ett antal internationella organ för övervakning av mänskliga rättigheter. Avsikten var inte att undersöka enskilda fall av taseranvändning inom Brottspåföljdsverket, utan att utreda i vilken mån utbildningen som gäller sådana metoder är tillräcklig och ändamålsenlig; vid behov avsåg JO att uppmärksamma brottspåföljdsbranschen på eventuella problemsituationer och på riskerna med användningen av sådana maktmedel.

JO har inte fått kännedom om några påståenden för Brottspåföljdsverkets del om att elchockvapen skulle ha använts omotiverat eller att excess av maktmedel skulle ha förekommit i sammanhanget.

Inom Brottspåföljdsverket har det ordnats med intern uppföljning och övervakning av bruket av elchockvapen. Enligt uppgifter som getts under fängelseinspektioner ingår det i elchocksutrustningen ett system som registrerar och sparar uppgifterna om vapnets användning.

Inom Brottspåföljdsverket gäller krav på utbildning för taseranvändning; denna utbildning ges i form av tilläggsutbildning för tjänstemän som kan tänkas ha behov av sådana vapen. Rätten att använda elchockvapen gäller i tre år efter avslutad användarkurs, och kursen måste tas på nytt före treårsperiodens utgång, för att användarrätten ska hållas i kraft. Utredningen visar att det i allt utbildningsmaterial betonas omständigheter som bidrar till att minska riskerna för skador eller bestående men för den som utsätts för vapnet. I detta sammanhang ansåg JO att det inte var befogat att i större omfattning utreda utbildningens innehåll, eftersom det material som används under kurserna till största delen bygger på utbildningsmaterialet för polisen. För närvarande är polisens bruk av elchockvapen föremål för en BJO:s undersökning.

Brottspåföljdsverket har sagt sig behöva befogenhet att utfärda exaktare bestämmelser när det gäller bruket av maktmedel. Denna åsikt har Brottspåföljdsverket redan framfört till JM. Inom polisen är bestämmelserna om användning av maktmedel betydligt exaktare än i brottspåföljdsbranschen. JO ansåg, liksom Brottspåföljdsverket, att bestämmelserna om bruket av maktmedel bör preciseras. Enligt synpunkterna som presenteras av Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) måste bruket av elchockvapen reglementeras nog. Trots att befogenheterna att utfärda exaktare regler och bestämmelser saknas, är det inte ett hinder för en förvaltningsgren att ge ut anvisningar i form av instruktioner.

CPT:s synsätt är att bruket av elchockvapen, särskilt i slutna inrättningar, måste inskränkas till exceptionella extremfall och även annars bara användas i situationer där det finns reell risk för liv och hälsa. JO förenade sig med CPT i det att tröskeln för användningen måste vara hög. Utbildningen och anvisningarna är enligt JO av stor betydelse. En tjänsteman måste vara medveten om de risker som hör ihop med användningen av de disponibla maktmedlen, inklusive de medicinska riskerna, för att i varje enskilt fall kunna bedöma vad som med tanke på förhållandena är acceptabelt förfarande.

Att döma av det material som JO hade till sitt förfogande verkade det som om myndigheten hade satsat på att göra tjänstemännen förtrogna med de risker som användningen av elchockvapen innebär. JO betonade dock att det är viktigt att myndigheten följer med och beaktar all tillgänglig inhemsk och internationell information om ämnet.

JO meddelade denna sin åsikt till kännedom för Brottspåföljdsverkets centralförvaltningsenhet, Brottspåföljdssektorns utbildningscentral samt JM:s kriminalpolitiska avdelning.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 15.1.2013,
DNR 4733/2/09*, FÖREDRAGANDE ANU RITA

Fångars tillgång till banktjänster

JO tog på eget initiativ upp till behandling frågan om tillgången till och användningen av banktjänster i slutna inrättningar. I allmänhet var banktillgången ändamålsenligt ordnad.

I en del av inrättningarna gällde förbud mot användningen av telefonbank. Det var då fråga om andra penningmedel än sådana som fångarna själva förfogade över under tiden i fängelset, med andra ord användningen av s.k. civilkonton via telefonbank. Enligt JO får ett fängelse bara ingripa i rättshandlingar som gäller bankkonton i samhället utanför fängelset genom att hänvisa till bestämmelserna om kommunikation med den yttre världen, exempelvis via telefon och post. Eftersom ett fängelse inte har generella befogenheter att övervaka fångarnas användning av medlen på civila konton, är det inte motiverat att för alla fångars del införa ett generellt förbud mot användning av telefonbank, under förevändningen att det är besvärligt med övervakningen.

Överföringar av pengar internt, från fänge till fänge, var i vissa fångelser förbjudna. Enligt fängelselagen får en fänge av grundad anledning genom förmedling av fängelset sända pengar och andra betalningsmedel till någon utanför fängelset eller till en annan fänge. Med anledning av detta lagrum ansåg JO att det var problematiskt att införa kategoriska förbud.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 31.12.2013,
DNR 3027/2/10, FÖREDRAGANDE REIMA LAAKSO

Observation i isolering ger inte rätt att förbjuda utomhusvistelse

JO konstaterade i ett ärende som han tagit upp på eget initiativ, att en fånges status "observation i isolering" inte som sådan berättigar fängelset att avhålla fången från vistelse utomhus. Det finns inga separata bestämmelser om utomhusvistelse, eller om begränsning av sådan vistelse, när det är fråga om observation i isolering, t.ex. på det

sätt som gäller för fångar som genomgår disciplinstraff. Därför ska den generella bestämmelsen i fängelselagen om vistelse utomhus gälla även för fångar som hålls i observation i isolering. Förutsättningarna för nekande av utomhusvistelse var därför att de villkor som ställs i den generella bestämmelsen om att vistelse får nekas prövas separat, från fall till fall.

JO ansåg att fängelset hade förfarit fel när det hade vägrat ge en fånge utomhusvistelse under hela den period som fången utsattes för observation i isolering. Fängelsedirektören meddelade i sin till JO sända utredning att fängelset redan hade ändrat sin praxis i detta avseende. Därför ansåg JO att det var tillräckligt att underrätta fängelsedirektören om sin åsikt.

JO meddelade också om sin uppfattning till regiondirektören för västra Finlands brottspåföljdsregion, Brottspåföljdsverkets centralförvaltningsenhet och JM:s kriminalpolitiska avdelning.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 5.3.2013,
DNR 1241/2/12, FÖREDRAGANDE HARRI OJALA

Bestämmelse om korrigering av straffidsberäkningen bör intas i lagen

JO ansåg det vara otillfredsställande med tanke på rättsskyddet att det i lag inte finns bestämmelser om förutsättningarna och förfarandena när det gäller korrigering av fel som konstateras i beräkningen av strafftiderna. Redan tidigare hade JO påpekat detta för JM:s kriminalpolitiska avdelning och för Brottspåföljdsverket. Ärendet hade inte resulterat i lagstiftningsåtgärder.

JO sade sig fortfarande anse att det behövs en bedömning av frågan i form av en lagstiftningsåtgärd. JO framförde sin uppfattning till JM:s kriminalpolitiska avdelning, och bad JM meddela vilka åtgärder som förslaget eventuellt har föranlett (1368/4/12).

JM:s kriminalpolitiska avdelning har meddelat att den förenar sig med JO:s uppfattning i detta ärende. JO:s framställning har beaktats i en rege-

ringsproposition till ändring av fängelselagen; denna proposition kommer att ges till riksdagen i början av år 2014. I propositionen föreslås en separat bestämmelse om korrigering av fel i beslut om strafftiden. Detta beslut om strafftiden är tänkt att ersätta de hittills gällande bestämmelserna om straffidsberäkning och villkorlig frigivning. Det föreslås också att fångarna ges besvärsmätt beträffande strafftidsbeslut.

Fångars möjligheter att använda telefon i slutna fängelser

JO undersökte på eget initiativ tiderna för fångars användning av telefon i olika fängelser. JO konstaterade att de allmänna bestämmelserna om verkställighet av fängelsestraff anger att förhållandena i fängelserna ska ordnas så att de i så hög grad som möjligt motsvarar de förhållanden som råder i samhället och att de skador som orsakas av förlusten av frihet om möjligt ska förebyggas. Med tanke på fångarnas välbefinnande och deras anpassning till samhället efter avtjänat straff är det viktigt att de kan bevara och upprätthålla kontakterna med världen utanför fängelset. Det är också fråga om skyddet för familjelivet för fången och fångens närstående. Skyddet för familjelivet ingår i det i grundlagen garanterade privatlivsskyddet, och det gör att fångvårdsmyndigheterna måste med sina åtgärder försöka stödja fångarnas familjeliv, varav följer att det inte ska ställas upp andra hinder för umgänget än sådana som i specifika fall är motiverade.

JO hänvisade till sina tidigare ställningstaganden, där han har ansett att telefontiderna bör vara så tilltagna att fångarnas behov att använda telefon också i praktiken uppfylls. JO har ansett det vara viktigt att det ges möjlighet till dagliga telefonsamtal. JO har också betonat att det i bråds-kande eller annars motiverade situationer måste finnas möjlighet att använda telefon även vid andra tider än de regelbundna telefontiderna (246/4/09 och 2275/4/10).

Att döma av de inlämnade utredningarna är möjligheterna för fångar i slutna fängelser att använda telefon, som JO ser saken, för det mesta ändamålsenliga. Dock realiseras möjligheten till dagliga samtal inte i alla fängelser, och när det gäller samtalstider och sätten för anordnande av samtal förekommer olikheter i de olika fängelserna och fängelseavdelningarna. Dessa olikheter kan dock med tanke på fängelseverksamheten och ordningen ha orsaker som är oundvikliga och därför acceptabla. Det är exempelvis klart att samtalsmöjligheterna påverkas av antalet tillgängliga telefoner. Ändå är det önskvärt med tanke på den jämlika behandlingen av fångarna att fängelser och fängelseavdelningar som har samma förhållanden och säkerhetsnivå också har inbördes likadana möjligheter att ordna telefonkontakter för fångarna.

Behovet att övervaka telefonsamtalen från slutna fängelser tycks i nuläget vara en avsevärd begränsande faktor när det gäller anordnandet av samtalstider. JO ansåg att behovet av övervakning av samtal borde bedömas noggrannare än nu, med beaktande av omständligheter, situationer och specifika fall.

En ökning av fångarnas samtalsmöjligheter, åtminstone i större omfattning, tycktes förutsätta mera detaljerad disposition av personalens arbetsuppgifter. Det framgår också av erfarenheterna av saken som insamlats i ett av fängelserna.

JO föreslår att man åtminstone i de fängelser som inte kan ge fångarna möjlighet att dagligen använda telefon kritiskt bedömer nuvarande praxis, och överväger möjligheterna att utöka fångarnas tillgång till telefon.

Enligt JO:s åsikt är reglementeringen när det gäller telefonanvändning för närvarande tillräckligt täckande. Visst vore det möjligt att stifta lag om dagliga telefonmöjligheter, på samma sätt som det stiftats om utomhusvistelse. JO ansåg dock att saken kan ordnas utan att någon skyldighet behöver inskrivas i lag.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 24.9.2013,
DNR 933/2/11*, FÖREDRAGANDE HARRI OJALA

4.7.4

ÖVRIGA AVGÖRANDEN

Anstaltsordningen och bemötandet av fångar

Observation i isolering och bruket av observationsoverall

Motiveringarna till beslut om observation i isolering

I beslutet ska anges de omständigheter som ger befogad anledning att förmoda att en fånge tar med sig förbjudna föremål eller substanser till fängelset. Av motiveringarna bör framgå om det misstänks att fången döljer ämnen eller föremål i kroppen. Denna information kan också vara av betydelse för yrkesutbildade inom sjuk- och hälsovården, som får i uppgift att bedöma den observerade fångens hälsotillstånd, hur brådskande undersökningen är samt behovet av observation.

Bruket av observationsoverall vid observation i isolering

En fånge hade iklätts observationsoverall omedelbart, så snart beslutet om observation i isolering hade fattats. Detta hade skett under en period när bruket av observationsoverall baserades på en bestämmelse som var intern inom fångvården. När detta skedde fanns det ännu inte kännedom om justitieombudsmannens ställningstagande om det godtagbara med bruket av observationsoveraller, inte heller var det känt att det för fortsatt bruk av sådana overaller krävdes beslut från lagstiftarhåll.

I Brottsförhållningens beslut om användningen av observationsoveraller i samband med observation i isolering konstaterades bl.a. att overallerna uteslutande fick användas i samband med observation i isolering. Innan en sådan overall togs i användning var det nödvändigt att i varje enskilt fall överväga om det fanns någon lindrigare metod för upptäckande av objekt inne i kroppen och beslagtagning av sådana. Bruket av overall var alltså bara ett sekundärt alternativ.

Bruket av observationsoverall under transporten till kroppsbesiktning

En fånge hade transporterats till kroppsbesiktning utanför fängelset, iförd observationsoverall och handbojor. Fängelsets motivering till att överall användes var att fången också under transporten var underställd observation i isolering. Likaså hade fängelset tolkat beslutet av Brottsåklagarverket om bruket av observationsoverall så, att överall får användas även under transport.

Enligt JO motsvarade sådan observation i isolering som sker utanför fängelset inte det som lagstiftarna hade avsett med sådan observation, nämligen att observationen företas med fången i observationscell. Om observation i isolering även skulle få ske utanför fängelset, borde det ha funnits en särskild regel om detta i fängelselagen. Den gällande fängelselagen eller motiveringarna till denna lag stödjer inte fängelsets förfaringsätt. JO ansåg att bruket av observationsoverall inte heller enligt proportionalitetsprincipen var befogat eller nödvändigt. I den beskrivna situationen hade det även varit möjligt att ta till lagenliga förfaranden, i och med att fängelselagen tillåter bruket av handbojor för tryggnad av kroppsbesiktning, om detta är nödvändigt.

Undersökning av en fånges hälsotillstånd när denne står under observation i isolering

Enligt fängelselagen ska en yrkesutbildad person i hälso- och sjukvården vården omedelbart underrättas när en fånge försätts i observation i isolering. Det förutsätts också i lagen att fångens hälsotillstånd undersöks "så snart som möjligt" efter att meddelandet kommit fram. Frågan om när detta villkor "så snart som möjligt" uppfylls nämns inte i motiveringarna till lagen, och det finns inte heller något prejudikat av laglighetsövervakningen om saken. När det dock beaktas att transporten av narkotika inne i krogen med-

för avsevärda hälsorisker för fången, är det enligt JO:s åsikt inte lämpligt att hälsoundersökningen uppskjuts ens till följande dag.

JO delgav Brottsåklagarverket centralförvaltningsenhet och hälsovårdsenhet sin uppfattning om saken och bad dem överväga om det fanns skäl att precisera instruktionen.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 19.12.2013,
DNR 344/4/12*, FÖREDRAGANDE IISA SUHONEN

Hållande av en fånge i handbojor under dennes mors begravning

En fånge hade under ledsagad permission på sin mors begravning hållits i handbojor, vilket fången ansåg vara förödmjukande. Fängelsedirektören medgav i sitt utlåtande till JO att förfarandet varit fel.

Enligt JO:s åsikt kunde hållandet av en person i handbojor medan denne övervarar en förälders begravning, särskilt under själva jordfästningsakten, i princip anses vara grovt kränkande. För detta slags förfarande måste verkligt tvingande skäl framföras. Enligt JO är de grunder som gäller bojbeläggning t.ex. under resan till begravningen inte som sådana tillämpliga under själva jordfästningsakten. I utredningen gavs inga sådana vägande skäl som skulle ha gjort det nödvändigt och motiverat med bojor – även med beaktande av de övriga säkerhetsarrangemangen och det i 7 § i grundlagen förbjudna kränkandet av människovärdet.

JO delgav väktarna sin uppfattning.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 20.3.2013,
DNR 838/4/12, FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

Placering i observation i isolering av en person som förklarats häktad

En person som förklarats häktad hade på eget initiativ anmält sig på fängelset för verkställande av fängelsedom. Genast när personen kom till fängelset inleddes observation i isolering.

JO ansåg att motivet till att den häktade försattes i observation i isolering, nämligen en uppfattning som allmänt förekom i fängelser att de så kallade självanmälarna möjligen är personer som är ett hot mot fängelsets säkerhet, inte är ett tillräckligt skäl för observation i isolering. Till stöd för misstankarna måste det ges konkreta omständigheter för det specifika fallet.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 30.4.2013,
DNR 1353/4/12, FÖREDRAGANDE MIKKO ETELÄPÄÄ

Aktiviteter utanför cellerna och cellernas överbefolkning

I verksamheten på Helsingfors fängelsets mottagningsavdelning konstaterades, med anledning av ett klagomål och en inspektion på platsen, följande problem.

När det gällde fångar som placerats på mottagningsavdelningen för bedömning, placering och uppgörande av planer för strafftiden, förelåg det enligt observationerna att döma inte sådana i lag avsedda grunder som berättigade till begränsning av fritidsaktiviteterna. Därtill borde det i fängelset ha ordnats med organiserad fritidsverksamhet. Likaså har häktade enligt lag skyldighet, och på motsvarande sätt rättighet, att under den för ändamålet fastställda tiden delta i aktiviteter som fängelset anordnar resp. godkänner för arbets- och aktivitetsperioderna. Om tiden som behövs för uppgörandet av en plan för strafftiden visar sig bli kortare än den tid som fastställts för arbets- och aktivitetsperioderna, bör de berörda fångarna ha möjlighet att ta del av annan meningsfull vistelse utanför cellerna.

På mottagningsavdelningen hade inte heller bötesfångarnas rätt till fritid tillsammans med fångar av andra slag uppfyllts; inte heller hade de möjlighet att delta i organiserade aktiviteter, och de saknade rätt att vara med i verksamheten.

Det var också problematiskt med hur lång tid det tog att avgöra fångarnas placering i rätt avdelning. JO konstaterade att bedömningen och planeringen av strafftiden samt beslutet om fångens placering bör ske utan dröjsmål genast när fången kommit till fängelset, eller så snart häktning omvandlats till fängelse.

Avdelningen var överfull. Avdelningens celler, storlek 11–13 m², var avsedda för två personer men det hade blivit tvunget att placera 3–4 fångar per cell. Att flera än två personer placeras i cellerna på mottagningsavdelningen strider mot Brottsåtgärdsverkets instruktioner, och när det gäller celler med mindre areal än 12 m² går det också mot de internationella rekommendationerna.

JO delgav Brottsåtgärdsverkets centralförvaltning och Helsingforsfängelset sin uppfattning i frågan. JO bad Helsingforsfängelset inkomma med en utredning om antalet interner i fängelset under den senaste tiden, i relation till den fastställda platsmängden, både för hela fängelsets och för mottagningsavdelningens del.

JO hade på eget initiativ tagit upp till vidgad granskning frågan om hur tillräcklig fångarnas tid utanför cellerna var, och överbelastningen av rannsakningsfängelserna.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 28.2.2013,
DNR 3593/4/11*, FÖREDRAGANDE ANU RITA

Enligt utredningen av Helsingfors fängelse förekom överbelastning av fängelset som helhet fortfarande i januari-mars 2013, trots att bedömningscentralens handläggningstider klart hade förkortats. Trängseln ledde till problem med placeringen av fångar i cellavdelningar och med aktiviteterna. Fängelset håller noga uppsikt över mängden interner, men metoderna att få bukt med problemet är begränsade. Samarbetet med bedömningscentralen har förtydligats och det

har gjorts försök med utplacering av fångar i andra inrättningar, alltid när förutsättningarna för en sådan utplacering har funnits.

En fånges utomhusraster

Verkställandet av en fängelsedom måste kunna ske så att det är tryggt för fången. Fångar har rätt till daglig utomhusvistelse i en timme. När en fånge säger sig inte kunna delta i den av fängelset anordnade utomhusvistelsen på grund av risken att utsättas för våld, är fängelset skyldigt att reda ut hur befogat hotet är. Det är inte nog att det för en fånge formellt erbjuds en daglig utomhusrast, om inte fångens trygghet kan garanteras under utomhusrasten.

Fängelset bör anordna reella möjligheter för fångarna att vistas utomhus. Om en fånge utsätts för hot om våld från andra fångars sida, är övervakning av rasterna inte nödvändigtvis en effektiv metod för förhindrande av våld. Våld mellan fångar förekommer också i övervakade situationer. JO uttryckte inför fängelset sin uppfattning om sätten att anordna utomhusvistelser.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 19.3.2013,
DNR 15/4/13, FÖREDRAGANDE ANU RITA

Anordnande av utomhusrast för fånge i resecell

En fånge hade två olika gånger redan på morgonen överförs till en resecell, som förberedelse för en färd till domstol. Transporten till det andra fängelset hade båda gångerna avgått enligt tidtabellen ca kl. 16.00. Den klagande säger sig båda gångerna ha hört sig för om möjligheterna att få utomhusrast, men att svaret hade varit att en fånge som väntar i en resecell inte får utomhusraster.

JO ansåg att det inte i detta fall hade framförts sådana hinder för den klagandes utomhusvistelse, som hade stöd i lagen eller ens i lagens förarbeten.

JO gav sin uppfattning om att förfarandet varit felaktigt fängelsedirektören till kännedom.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 21.10.2013,
DNR 2726/4/13, FÖREDRAGANDE REIMA LAAKSO

Skälig tid för granskningsåtgärder

Enligt fängelselagen ska en fånge beredas möjlighet att på egen bekostnad skaffa tidskrifter och litteratur. Som JO ser saken innefattar detta även att informationen i de tidningar och tidskrifter som skaffas inte oskäligt föråldras till följd av fängelsemyndigheternas granskningsåtgärder. JO ansåg att en granskningsperiod som från måndagen räcker ända till fredagen är otillbörligt lång.

JO bad fängelsets direktör meddela om de åtgärder som vidtas för att en skäligare granskningstid på två dygn ska gälla för granskningen av egendom som fångarna får sig tillsänd. I en tilläggsutredning meddelade fängelsedirektören att om en fånges egendom av någon anledning måste utsättas för en granskning som varar längre än två dygn, så ska fången underrättas om saken.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 26.3.2013,
DNR 436/4/13, FÖREDRAGANDE REIMA LAAKSO

Telefonen som stod till fångarnas förfogande var i olag

Enligt fängelselagen ska fångarna ges möjlighet att på egen bekostnad stå i telefonkontakt med personer utanför fängelset. Kostnadsfri användning av telefon kan tillåtas för skötseln av nödvändiga ärenden eller av andra särskilda skäl.

En fångavdelnings telefon hade fått funktionsstörning som gjorde att fångarna på avdelningen inte hade kunnat använda telefonen under cirka fyra dagar. I sin utredning uppger fängelset att det inte hade varit möjligt att förse avdelningen med en ersättande telefonapparat, och att det av

säkerhetsskäl inte var genomförbart att transportera fångar från en avdelning till en annan för att telefonera.

JO konstaterade att tillgången till telefon måste anordnas och det bör tillåtas att fångarna sköter nödvändiga ärenden, eventuellt utan ersättning. JO ansåg det också vara viktigt att det inom inrättningen redan i förväg skaffas beredskap inför tekniska problem, eftersom problem nästan oundvikligen inträffar. När det gäller fångarnas telefontillgång skulle detta betyda att en mobiltelefon reserveras för skötseln av verkligt nödvändiga ärenden.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 27.5.2013,
DNR 1616/4/13, FÖREDRAGANDE REIMA LAAKSO

Användning av egna kläder på lektioner

JO ansåg det vara lagstridigt att fångar tvingas använda fängelsekläder alltid när de uppfyller sysselsättningsplikten genom att studera.

En av principerna i fängelselagen är att fångar i slutna fängelser har tillåtelse att använda egna kläder. I lagen ges möjligheten att begränsa bruket av egna kläder av orsaker som har att göra med fängelseordningen, övervakningen eller säkerheten i arbete. Lagen ger dock inte möjlighet till ett sådant kategoriskt förbud mot användandet av egna kläder, som leder till att huvudregeln i lagen, om att egna kläder får användas, åsidosätts.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 31.5.2013,
DNR 3196/4/12, FÖREDRAGANDE ANU RITA

Blandad klädsel för fångar

Enligt ett fängelse var det av säkerhetsskäl som fångarna måste skilja sig till utseendet från fångvårdsanstaltens personal, som arbetade i civila kläder i avdelningen. Därför var det bara delvis tillåtet för fångarna att använda egna kläder; de

måste ha antingen fånguniformens byxor eller dess skjorta, medan resten av klädseln fick vara egen. JO uttryckte sin uppfattning att risker av det nämnda slaget måste kunna avväjas med ändamålsenlig bevakning av avdelningen.

Praxis av detta slag kunde inte som sådan anses strida mot lag, eftersom det i förarbetena till lagen sägs att syftet med regeln var att det skulle vara möjligt att av övervakningsskäl delvis begränsa fångarnas bruk av egna kläder. JO ansåg dock att kravet på blandad klädsel var problematiskt ur fängelselagens och häktningsslagens synvinkel, eftersom där stadgas om rätten att primärt använda egna kläder.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 22.10.2013,
DNR 3525/4/12*, FÖREDRAGANDE HARRI OJALA

Innehavet av egendom

Enligt fängelselagen får en fånge i ett slutet fängelse inte inneha egendom som han eller hon utan tillstånd av en fångvårdsmyndighet fått av någon annan fånge. En fånge kan fräntas sådan egendom som han eller hon utan tillstånd av en fångvårdsmyndighet tagit emot och som antecknats i egendomsförteckningen för någon annan fånge. Enligt fängelselagen tillämpas hittegodslagen på gods som saknar ägare.

JO konstaterade att innehavet av ett föremål ger ett antagande om äganderätt. Eftersom föremålet var i den klagandes besittning i dennes cell och klaganden hade uppgett sig vara dess ägare, och eftersom det inte kunde visas att föremålet tillhörde någon annan, var det uteslutet att tillämpa hittegodslagen, trots att föremålet inte var antecknat som vare sig den klagandes eller någon annans egendom. Proceduren borde därför ha varit att föremålet skulle ha förts till mottagningsavdelningen bland den klagandes egendom, och antecknats i egendomsförteckningen för denne.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 7.1.2013,
DNR 2815/4/12, FÖREDRAGANDE REIMA LAAKSO

Korrespondens och kontakter med världen utanför fängelset

Brev från en tillsynsmyndighet hade öppnats

JO gav ett fängelse en anmärkning för lagstridigt förfarande eftersom ett brev till en fånge från JO:s kansli hade öppnats. Enligt lagen får brevväxling mellan en fånge och en myndighet som utövar tillsyn över fängelsets verksamhet, eller mellan en fånge och ett organ som utövar tillsyn över iakttagandet av de mänskliga rättigheterna, inte vare sig granskas eller läsas.

JO konstaterade att fängelset också hade förfarit klandervärt när fängelset inte hade kunnat utreda vilken tjänsteman som hade gjort sig skyldig till felet. Grundlagen tryggar brevhemligheten och ett lagstridigt förfarande beträffande brevväxling kan i sista hand leda till straffrättsligt tjänsteansvar. I lagen preciseras uttryckligen vilka tjänstemän som har befogenhet att besluta om åtgärder som gäller postförsändelser. Av denna anledning bör det ha gått att utreda vilken tjänsteman som har öppnat brevet.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 14.5.2013,
DNR 959/4/13, FÖREDRAGANDE ANU RITA

Brev från en advokat hade öppnats

JO utfärdade i två fall anmärkningar med anledning av att brev från en advokat hade granskats i strid med lagen.

I det första fallet hade en väktare öppnat ett brev till en fånge från en advokat, trots att väktaren inte hade ett skäl av det slag som anges i fängelselagen till misstanke om att brevet innehöll sådana ämnen eller föremål vilkas innehav är förbjudet i fängelset. Väktaren hade inte heller befogenhet att besluta om öppnandet av brevet.

Det förblev oklart i utredningen hur det kom sig, att den i klagomålet nämnda väktaren inte var medveten om arrangemangen i fängelset om

granskning av post och om de regler som gäller för detta. JO konstaterade att fängelseledningen för sin del bar ansvaret för att personalen är medveten om sina befogenheter och för att personalen följer lagen i sin verksamhet (2826/4/12*).

I det andra fallet hade väktaren öppnat brevet av ouppmärksamhet. Först efter öppnandet insåg väktaren att brevet var från en advokatbyrå (4231/4/13).

Ett brev från en jurist utomlands var inte advokatbrevväxling

Ett antal brev till en fånge i ett slutet fängelse, alla med påskriften "lakimies" (jurist) och ett estländskt företagsnamn, hade öppnats. En överordnad brottspåföljdstjänsteman hade före öppnandet ringt upp avsändaren och hade då verifierat att avsändaren inte var ett ombud av sådant slag som omnämns i fängelselagen. Förfarandet var lagligt och följde den princip som JO angett i sin avgörandepraxis.

I sitt svar behandlade JO den 1.1.2013 införda lagändringen som innebär att verkandet som ombud och biträde vid allmän domstol i princip har blivit beroende av tillstånd. Att avsändaren har ställning som s.k. tillståndjurist, EU-jurist och person som i någon annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har yrkesbehörighet för advokatverksamhet kan fängelset verifiera med webbsökning. För att en sådan verifieringsmetod ska kunna användas bör den avsändande instansen med tillräcklig entydighet ange detta på kuvertet eller på annat sätt. JO sände sitt avgörande i informationssyfte till Brottspåföljdsverkets centralförvaltningsenhet och till Finlands Advokatförbund.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 5.6.2013,
DNR 2414/4/13*, FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

Sekretessen för en fånges telefonsamtal

Den telefon som var avsedd för fångarnas bruk hade placerats i korridoren vid inkvarteringscellerna och skyddades med en akustisk kupa, som enligt den klagande inte helt hindrade avlyssning. JO konstaterade att telefonsamtal är konfidentiella. Trots att fängelset inte kunde sägas ha förfarit lagstridigt, betonade JO fångarnas rätt att föra förtroliga telefonsamtal, och ansåg att fängelset borde garantera sekretessen, t.ex. så att övriga fångar som väntar på sin telefontur hålls utom höravstånd.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 23.4.2013,
DNR 852/4/13, FÖREDRAGANDE ANU RITA

Övervakat besök av barn

Ett fängelse hade misstolkat ett tingsrättsbeslut om besöksförbud, så att fängelset inte beviljade tillstånd för en fånge att utan övervakning träffa sitt minderåriga barn. Tingsrätten hade i sin dom konstaterat att besöksförbudet i det aktuella fallet inte var ett hinder för fången och hans barn att träffas, om det skedde med gemensam överenskommelse.

Förbudet mot övervakat besök av barnet hos dess far kunde inte motiveras med domen om besöksförbud. Det övervakade besök som barnets far hade bett om kunde anses vara överenskommet på det sätt som angetts i domen, eftersom även barnets mor hade tyckt att besöket hos fadern hade varit förenligt med barnets intresse. Barnets föräldrar hade varit eniga om mötet. I detta specifika fall hade även en socialarbetare från barnskyddsväsendet ansett besöket vara i barnets intresse, och om detta hade fängelset kännedom. Avgörande var felaktigt eftersom besöksförbudet hade tagits som ett hinder för det övervakade besöket.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 28.2.2013,
DNR 2408/4/11, FÖREDRAGANDE ANU RITA

Rätten för en frigiven fånge att delta i ett övervakat besök

Ett fängelse hade en förhållningsregel som innebar att en person, som tidigare varit fånge i fängelset, efter sin frigivning inte hade rätt att komma på övervakat besök till fängelset under en icke-preciserad tidsperiod.

JO konstaterade att det i fängelselagen inte finns stadganden som gäller en frigiven persons rätt till övervakade besök. Fängelserna har prövningsrätt när det gäller beslut om övervakade besök. Denna prövningsrätt är dock inte obegränsad och överväganden förutsätts från fall till fall. Enligt JO bör det i avgörandena intas specifika motiveringar, särskilt när ett avgörande är nekan- de. Exempelvis allmän brist på förtroende för den frigivna fången kan inte tas som orsak för en automatisk "karenstid".

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 10.6.2013,
DNR 2007/4/13*, FÖREDRAGANDE REIMA LAAKSO

En fånges rätt att ta emot besök

Ett fängelses praxis som innebar att fångar som bara tillfälligt vistas i fängelset för förordnande till ett annat fängelse inte får ta emot besök, hade inte grund i någon lag. Lagen ger inte generell prövningsmöjlighet i frågan om vissa fånggrupper får ta emot besök medan andra grupper inte får det.

Fängelselagen och häktningsslagen ger fångar rätt att ta emot besökare. Lagen känner inte till någon skillnad i fångarnas rätt att få besök, utgående från om en fånge är varaktigt placerad eller om vistelsen av någon anledning är kortvarig och tillfällig. I lagen ges uttömmande regler om när besök får förvägras eller när det är tillåtet att för en fånge bestämma förbud mot besök.

JO ansåg att fängelsets förfarande var förståeligt, eftersom detta fängelse var svårt överbelastat och direktörens avsikt var att ge åtminstone de varaktiga internerna möjlighet att kunna ta emot

besök. Dock finns det inte något stöd i lagen för direktörens beslut. Problemet borde avhjälpas med ökade resurser till fängelset och avskaffande av överbelastningen, inte med begränsningar av funktionerna för fångarnas del.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 5.3.2013,
DNR 4724/4/11*, FÖREDRAGANDE ANU RITA

Rättssäkerhet och god förvaltning

Misstanke om manipulerade urinprov

JO konstaterade att det inte är lämpligt att utesluta förlita sig på snabbtest för avslöjande av manipulerade urinprov som grund för beslutsfattandet om en fånge. Fängelset hade som motivering till ett avslag av besöksansökan framfört att fången förmodades ha manipulerat sitt urinprov, eftersom snabbtestet hade visat på låg kreatininhalt.

JO ansåg, liksom också Brottspåföljdsverket, att alla fall av misstänkt manipulering bör föras till ett laboratorium för verifierande analys. JO hänvisade också till en instruktion av Brottspåföljdsverket där det sägs att avvikande värden inte nödvändigtvis behöver vara ett resultat av manipulering, utan att det kan finnas flera olika, helt godtagbara, skäl till att värdena är ovanliga.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 12.2.2013,
DNR 1847/4/11*, FÖREDRAGANDE ANU RITA

Rätt att bli hörd och rätt att ta del av utlåtande i ett tillståndsärende

JO konstaterade att ett utlåtande av ett fängelse i anslutning till en hos Brottspåföljdsverkets centralförvaltningsenhet anhörig permissionsansökan inte är en sådan i 11 § 2.3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet avsedd "föredragningspromemoria, förslag till avgörande eller någon annan därmed jämförbar handling

som har upprättats av en myndighet för beredning av ett ärende", och som inte är tillgänglig för en delaktig part innan ärendet har slutbehandlats. Det var alltså inte korrekt att centralförvaltningsenheten med hänvisning till bestämmelsen i offentlighetslagen hade förvägrat fången rätt att, innan beslutet fattades, bli hörd i de av fängelset givna utlåtandena.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 8.10.2013,
DNR 3438/4/12, FÖREDRAGANDE ANU RITA

Hälso- och sjukvård

Kränkning av tystnadsplikt

En sjukskötare i fängelsets poliklinik hade begått ett fel genom att till ett utomstående sjukhus' personal i onödan omnämna patientens fängstatus och frigivningsdatum. Den klagande ansåg att den reserverade tiden kunde ha annullerats utan att dessa uppgifter gavs.

Det hade varit motiverat att, innan den tid som reserverats i den utomstående sjukvårdsenheten annullerades, saken skulle ha diskuterats med fången/patienten, som då kunde ha beretts möjlighet att själv sköta annulleringen.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 7.3.2013,
DNR 824/4/11, FÖREDRAGANDE IISA SUHONEN

Handlingars offentlighet

En fånge bad om att för eget bruk få en kopia av en remiss av fängelseläkaren. Fängelsepolikliniken gav då en kopia av remissen, där läkarens identifikationskod var övertäckt. I denna sak hade samtycke av läkaren inte efterfrågats, utan beslutet att ge kopian hade fattats av en sjukvårdare.

JO konstaterade att identifikationskoden var information som inte berörde patienten, utan den gällde läkaren. Därför hade fången inte med stöd

av personuppgiftslagen någon rätt att få kännedom om koden. Utgivandet av dokumentet hade inte skett enligt offentlighetslagens krav såtillvida att fången inte hade fått uppgift om orsaken till att koden övertäckts, inte heller hade fången blivit tillfrågad om han önskade få frågan avgjord med ett myndighetsbeslut.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 21.3.2013,
DNR 4047/4/11*, FÖREDRAGANDE IISA SUHONEN

Fångars integritetsskydd i vårdssituationer

JO ansåg det vara viktigt att det också i hälso- och sjukvårdsenheter som är fristående från fångvården, där patienter med fångstatus regelbundet undersöks och behandlas, allvarligt övervägs möjligheterna att förbättra fångarnas integritetsskydd när de vårdas. Detta måste dock ske utan att tryggheten äventyras för hälso- och sjukvårdspersonalen.

JO ansåg också att den praxis, och den därav härledda instruktionen, som vid ett universitetscentralsjukhus tillämpades utan individuell prövning, inte var korrekt.

En fänge vägrade genomgå en operation i ett universitetssjukhus, eftersom han i behandlingsrummet hade fått veta att det var meningen att väktare från fängelset skulle vara närvarande vid själva operationen. Det enda framförda skälet till att fången oavbrutet skulle stå under bevakning var att det fanns befogade misstankar om ett försök från fångens sida att införa olovliga ämnen till fängelset. Det var svårt för JO att förstå hur fången skulle ha kunnat få tillgång till och gömma undan olovliga ämnen under den tid han i universitetssjukhusets behandlingsrum genomgick skopiundersökning. Det fanns alltså inga tillräckliga grunder för direkt observation. Observationen hade kunnat anordnas genom placering av väktarna eller uppställande av skärmar, för minskning av integritetsskyddskränkningen.

Sjukvårdsdistriktet ombads meddela vilka åtgärder som JO:s uppfattning hade föranlett.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 23.10.2013,
DNR 2373/4/12*, FÖREDRAGANDE IISA SUHONEN

Sjukvårdsdistriktet meddelade, att man ändrat den administrativa anvisningen. Anvisningen har ändrats så att behovet av bevakning bedöms från fall till fall.

Innehållet i ett avtal om substitutionsvård

Att en fånges mun granskades efter utdelningen av läkemedel i samband med substitutionsvård, baserades på ett vårdavtal som fången frivilligt ingått. Att döma av det som sades i klagomålet kan det antas att fången inte vid avtalets ingång hade varit medveten om vad som ingick i vårdavtalet. JO ansåg det vara viktigt att det, innan ett vårdavtal ingås, tillräckligt noga tillsammans med patienten gås igenom vad avtalet innebär, så att patienten vet vad han eller hon går med på. JO delgav hälsovårdsenhetens ledande läkare sin åsikt, för beaktande när hälsovårdspersonalen utbildas.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 11.4.2013,
DNR 1047/4/12*, FÖREDRAGANDE IISA SUHONEN

Vård av hepatit typ C i fängelset förutsätter individuell prövning av vårdbehovet

I vården av en fänge hade fångens rätt att bli delaktig av behovsanpassad medicinsk hälso- och sjukvård av god kvalitet inte uppfyllts, i och med att det inte för fångens del hade uppgjorts någon individuell bedömning av vårdbehovet. Det var däremot inte möjligt att ta ställning till frågan om behandling av C-hepatit borde ha inletts i fängelset, eller om det fanns kontraindikationer för denna vård.

För en fänge som led av hepatit typ C hade det inte uppgjorts någon vårdplan utgående från en inom specialistsjukvården uppgjord vård- och uppföljningsplan med tillhörande bedömning av sjuk-

domens akutstatus. Det hade inte gjorts någon individuell bedömning av skälen till patientens behandling, och något individuellt vårdbeslut hade inte fattats. I stället hade beslutet att inte behandla patienten utgått från en allmän regel som Brottspåföljdsverket utfärdat, om att behandling av C-hepatit inte inleds i fängelser.

Hälsovårdsenhetens linje beträffande behandlingen av C-hepatit föreföll vara mycket kategorisk, i och med att det sades att vården av fångar som inte har långvariga domar inte inleds under fängelsevistelsen. Den orsak som uppgavs för denna praxis att inte inleda vård var närmast att det i fängelser inte går att påvisa rusmedelsfrihet. JO beslutade på eget initiativ utreda om vården lyckas för sådana fångar som uppfyller förutsättningarna för inledande av vård, samt om hälsovårdsenhetens linje beträffande behandlingen av C-hepatit är korrekt (5672/2/13).

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 19.12.2013,
DNR 2966/4/12, FÖREDRAGANDE IISA SUHONEN

Det är inte läkarens sak att bedöma hur permissionsvillkoren uppfylls

När en fånge ansöker om permission för att söka sjukvård av ett slag som inte kan ges i fängelset, är det inte fängelseläkarens sak att bedöma om kriterierna för beviljande av permission uppfylls. Det är en uppgift som tillkommer den tjänsteman som beslutar om permissioner. Även om fängelseläkaren inte hade avsett att ta ställning till beviljandet av permission, var det möjligt att tolka läkarens anteckning i patientjournalen som ett ställningstagande i frågan huruvida det var sannolikt att fången ifråga skulle uppfylla permissionsvillkoren. JO ansåg att läkarens anteckning i detta avseende var mindre lyckad, och att detta var skälet till att läkaren enligt fångens åsikt hade överskridit sina befogenheter.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 12.9.2013,
DNR 1817/4/12, FÖREDRAGANDE IISA SUHONEN

Meddelande till en fånge om tidpunkten för en undersökning eller behandling utanför fängelset

Brottspåföljdsverkets hälsovårdsenhet hade med åtminstone ett sjukvårdsdistrikt ingått ett avtal om att distriktet inte underrättar en patient om att en tid beviljats hos distriktets poliklinik, utan meddelandet skickas till fängelsets poliklinik. Detta gällde också för bokade tider för behandlingar. Detta förfarande var enligt JO inte mot patientlagens bestämmelser, om bara fängelsets poliklinik förser patienten med information om att behandlingstiden beviljats. Om fängelset gör bedömningen att uppgiften om den exakta tidpunkten för sjukhusbesöket innebär en säkerhetsrisk, måste fången också få information om behandlingsbesöket med minst en månads noggrannhet.

Denna bestämmelse baseras på gängse övervakningspraxis, där det anses vara tillräckligt att den beräknade tiden anges på en månad när. Än så länge har det inte utfärdats exaktare bestämmelser om beviljade tidpunkter för undersökningar och behandlingar.

Dock ansåg JO att Brottspåföljdsverkets bestämmelse, om att fångar av säkerhetsskäl aldrig får förhandsuppgift om tidpunkten för behandlingar utanför fängelset, strider mot patientlagen. Varken i fängelselagen eller i andra lagar om fångar finns det bestämmelser om att fångar inte ska få meddelande om de bokade tidpunkterna för behandlingar, vare sig av säkerhetsskäl eller av andra orsaker.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 21.3.2013,
DNR 3735/4/11, FÖREDRAGANDE IISA SUHONEN

Brottspåföljdsverkets centralförvaltningsenhet meddelade JO 4.11.2013 att den har uppmanat hälsovårdsenhetens ledande överläkare att skrida till åtgärder för en ändring av bestämmelsen, i enlighet med patientlagen och JO:s ställningstagande.

Samma ärende berördes också i ärendena 2349 och 2839/4/11 samt 315 och 1817/4/12.

Hanteringen av post i anslutning till fångars sjuk- och hälsovård

Hälsovårdsenheter som inte hör till fängelserna sköter i allmänhet sina ärenden direkt med fängelsepoliklinikerna. Det betyder att de ofta skickar all post till polikliniken och inte till patienten själv. Så borde det dock inte vara. Till exempel när det är fråga om vård och behandlingar som en fange själv betalar, och denne fange inte har gett sitt tillstånd till fängelsepolikliniken att förmedla uppgifterna, måste informationen skickas till fången direkt. Skulle dock post av det här slaget av misstag komma till fängelsepolikliniken, ska denna klinik omedelbart skicka materialet till patienten utan några som helst åtgärder.

JO delgav hälsovårdsenhetens ledande överläkare sin uppfattning, för beaktande i utbildningen av hälso- och sjukvårdspersonalen. JO ansåg också att det kunde vara bra att också sjukvårdsenheter utanför fängelseväsendet informeras om saken, i situationer när de till fängelsepolikliniken skickar brev som borde ha adresserats till patienten.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 28.10.2013,
DNR 2734/4/11, FÖREDRAGANDE IISA SUHONEN

Övriga fall

Distanslån

I förarbetena till fängelselagen nämns att det i bibliotekstjänsterna för fångar också bör ingå möjligheten att göra boklån på distans. Det här är särskilt viktigt i inrättningar som inte alls besöks av biblioteksbuss eller där fångarna inte har möjligheter att själva besöka allmänna bibliotek (2076/4/13).

Ersättning av fångars resekostnader

JO ansåg att den praxis som utsökningverket har tillämpat, enligt vilken ersättning av statens medel för resekostnaderna för färden till fängelset ansågs vara beroende av den dömda personens förmögenhet och av mottagningsfängelsets läge, stred mot fängelselagens bestämmelser. JO delgav utsökningverket sin åsikt om lagstridigheten i verkets förfarande. JO föreslog att utsökningverket överväger sina möjligheter att ersätta den klagande för den lidna skadan.

En frisläppt fange hade inte heller i samband med frigivningen fått ersättning av statsmedel för sina kostnader för hemresan. Orsaken hade varit att den klagande inte, på den blankett som varje fange ska ifylla inför frigivningen, hade antecknat sitt behov av tåg- eller bussbiljett, inte heller hade han ansökt om att få reseersättningen i pengar. JO ansåg att bedömningen av ersättningen till frigivna för resekostnader ska ske på samma grunder som ersättningen för kostnaderna i samband med en dömds resa till fängelset. Huvudfrågan var den i lag bestämda rätten att få stadgade kostnader ersätta ur statliga medel. JO underrättade fängelset om sin uppfattning att förfarandet varit lagstridigt. JO föreslog att fängelset kunde överväga hur det kunde gottgöra den klagande för skadan.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 1.2.2013, DNR 1160/4/12*,
FÖREDRAGANDE TERHI ARJOLA-SARJA

Fängelsedirektören har meddelat att fängelset framdeles ersätter de frigivna fångarnas resekostnader inom Finland ur statsmedel.

Utsökningverkets ledande häradsfogde meddelade, att verket ändrar sin praxis och att man frågar om kostnaderna av varje dömd. Den ledande häradsfogden meddelade vidare, att man till den klagande ersätter kostnaderna för resan till fängelset.

Elektronisk övervakning av fångar i öppen anstalt

JO konstaterade att anvisningarna som gäller intensivövervakning med elektronisk kontroll – det som i praktiken nuförtiden betyder bruket av s.k. fotboja – framdeles bör ges i skriftlig form. När den elektroniska övervakningen infördes hade det inte uppgjorts någon skriftlig instruktion som också fångarna fick läsa. Om olika sätt att använda fotbojan, t.ex. om det var tillåtet för en fånge med boja att flyga – fanns inte tillräcklig information i fängelserna. Fängelserna måste ha tillräcklig och tillförlitlig information om fotbojornas betydelse i olika sammanhang och hur de ska användas i olika situationer.

JO konstaterade också att det inte finns etablerade regler om elektronisk övervakning av fångar som placerats i öppen anstalt, när de får permission. Stadgandet i fängelselagen som möjliggör elektronisk övervakning befattar sig inte med permissionsperioder. Eftersom den elektroniska övervakningen innebär ett ingrepp i det integritetsskydd som ingår i grundlagen, måste stadgandena om sådan övervakning uttryckligen göras i lag, och tillräckligt detaljerat.

JO bad Brottspåföljdsverkets centralförvaltningsenhet och JM meddela vilka åtgärder som föranletts av JO:s avgörande.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 27.8.2013,
DNR 2219/4/12*, FÖREDRAGANDE ANU RITA

JM har meddelat att ministeriet förenar sig med JO:s uppfattning om att reglementering behövs och att förslag om ändring av fängelselagen kommer att göras, så att användningen av elektroniska övervakningsmedel blir möjlig för fångar med permission.

Brottspåföljdsverket har meddelat att det har instruerat öppna fängelser att upphöra med användningen av elektronisk övervakning av fångar som har permission, tills en lag om regleringen av övervakningen har stiftats.

Hållandet av valreklam i fängelser

Den klagande, som var uppställd som kandidat i kommunalvalet 2012, hade till en fånge i ett slutet fängelse skickat postförsändelser, och fängelset hade i granskningen tagit bort kommunalvalsreklam för den klagande som ingick i försändelserna. Fängelsedirektören meddelade att valreklamen hade avlägsnats eftersom det fanns skäl att misstänka att avsikten var att fången skulle hänga upp reklamen som valreklam. Enligt fängelset skulle i så fall alla kandidater ges likadana möjligheter att skicka valreklam, och fängelset hade inte resurser att sprida reklam för alla kandidater bland fångarna.

Fängelset bröt mot lagen genom att inte låta breven gå fram. Eftersom fängelset hade tagit bort reklambladen ur breven, borde de i fängelselagen stadgade förfarandena om kvarhållande av postförsändelser ha följts.

JO konstaterade att 12 § i grundlagen och artikel 10 i Europakonventionen i princip förbjuder förhandscensur. Möjligheterna att begränsa uttryck av politisk natur är ännu mer begränsade än exempelvis möjligheterna att hindra kommersiella meddelanden. I fängelselagen förutsätts för kvarhållande att det ska vara ”nödvändigt för att förhindra eller utreda ett brott, avvärja en fara som hotar ordningen i fängelset eller trygga fångens eller någon annans säkerhet”.

Ett fängelse är inte skyldigt att till fångarna dela ut valreklam för alla kandidater. Ett fängelses skyldighet att förfara opartiskt i valärenden betyder dock inte att försändelser som en kandidat själv skickar till en fånge får förhindras. Alla kandidater i allmänna val har, om de så önskar, rätt att på motsvarande sätt skicka sin valreklam direkt till fångar. Att inte alla kandidater utnyttjar detta kommunikationssätt betyder inte att tillåtandet av sådana skulle vara favoriserande av den kandidat som skickar reklamen.

JO betonade att det enligt fängelssets ordningsregler var tillåtet för en fånge att på den egna cellväggen fästa utskrifter av olika slag. JO ansåg inte att en fånges upphängande av valreklam på tillä-

ten plats på en cellvägg skulle leda till att jämlikheten beträffande val- och deltaganderätten skulle åsidosättas. Inte heller gav reglerna om innehavet av ägodelar i fängelset någon anledning till ett förbud mot valreklam.

Brottspåföljdsverket meddelar i ett cirkulär om kommunalvalet 2012 att ”det i straffanstalter är tillåtet att sprida material som är avsett för alla, förutsatt att olika kandidater inte försätts i sinsemellan olika ställning och *förutsatt att fångvårdsmyndigheterna inte selektivt väljer avsändare eller mottagare.*” JO ansåg att om ett fängelse hindrar att försändelser skickade av enskilda kandidater kommer fram, så är det just fråga om sådant selektivt val som i citatet ovan anges vara förbjudet. Åtgärden innebär samtidigt ett ingrepp i den av yttrandefriheten tryggade rätten att uttrycka, publicera och ta emot information, åsikter och andra meddelanden, utan att någon får förhindra detta.

Om en fånge som har mottagit valreklam själv vill ge uttryck för en politisk åsikt, till exempel genom att på sin cellvägg hänga upp valreklam på en plats som är avsedd för affischer och liknande, så är det fråga om att personen utövar sin yttrandefrihet. Ingrepp i yttrandefriheten får inte göras utan stöd i lag.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 31.7.2013,
DNR 3434/4/12*, FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

Handräckning till polisen

JO konstaterade att en fängelsetjänsteman inte har befogenheter att för polisens räkning företa kroppsbesiktning av en person som kommit för att träffa en fånge.

En kvinnlig fångvaktare hade, efter att polisen hade bett henne om handräckning, kroppsbesiktigat en kvinnlig besökare som kommit för att träffa en fånge. Önskemålet om handräckning hade getts eftersom ingen kvinnlig polis fanns tillgänglig i fängelset. Handräckningen gällde utförande av kroppsvisitation. Den undersökning

som företogs var dock enligt JO i verkligheten kroppsbesiktning, eftersom granskningen också gällde munnen och öronen samt hela den avklädda kroppen, inklusive kontroll under bröstet genom upplyftning samt sätesspringan och sannolikt även ljumsken, eftersom personen fick till sägelse att böja sig framåt.

Förutsättningen för att handräckning till polisen ska ges är att den myndighetsperson som ges handräckningen har befogenheter att företa allt det som ingår i handräckningen. Tjänstemän inom Brottspåföljdsverket har inte befogenhet att bestämma om att en besökare utsätts för kroppsbesiktning, och därmed saknar de också rätt att utföra en sådan. Förfarandet var olagligt. Däremot hade handräckning som bara gällde kroppsvisitation varit tillåten.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 31.12.2013,
DNR 3976/4/12, FÖREDRAGANDE ANU RITA

Olämpligt språkbruk av en fångvaktare i ett tv-program

I ett tv-program om verksamheten i ett fängelse hade en fångvaktare som var i tjänst uttryckt sig otillbörligt om fångar.

Enligt JO motsvarade inte språkbruket sådant som enligt tjänstemannalagen förutsätts av en tjänsteman beträffande sakligt uppträdande. Uttrycken var också sådana att de kunde ha gett tittarna den felaktiga uppfattningen att tjänstemannen inte bemöter fångarna på det sätt som anges vara målet för verkställighet av fängelse, nämligen rättvist och med respekt för deras människovärde.

Eftersom fängelsedirektören sade sig ha uppmärksammat fångvaktaren på en tjänstemans behov av lämpligt språkbruk och beteende, ansåg JO det vara nog att uppmärksamma fångvaktaren på sin inställning till ärendet.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 12.3.2013,
DNR 1251/4/12, FÖREDRAGANDE HARRI OJALA

4.8

Utsökning och andra förfaranden vid betalningsoförmåga

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*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*.

4.8.1

BETYDELSEFULLA OBSERVATIONER UR LAGLIGHETSTILLSYNENS SYNVINKEL

År 2013 inkom inom sakområdet 130 och avgjordes 133 klagomål. I klagomålen tas framför allt upp frågor som gäller hörande av gäldenären samt rådgivning och information. BJO klandrade i flera fall utsökningsmän för att de inte på korrekt sätt hade besvarat e-postmeddelanden från gäldenärer. Övervägandena gällde i många fall verkningarna av överskuldsättning för realiseringen av människornas grundläggande rättigheter. Detta kommer särskilt fram nedan i avsnitten som gäller indrivning samt ekonomi- och skuldrådgivning.

I ett fall gav BJO en anmärkning. Fallet gällde förbudet mot s.k. överdriven utmätning. En häradsutmättningsman hade upprepade gånger i strid med bestämmelsen om förbud mot överdriven utmätning underlåtit att begränsa fordringsbeloppet i betalningsförbud, så att det under utmätningen hade insamlats tillgångar som med mer än ett ringa belopp översteg det belopp som

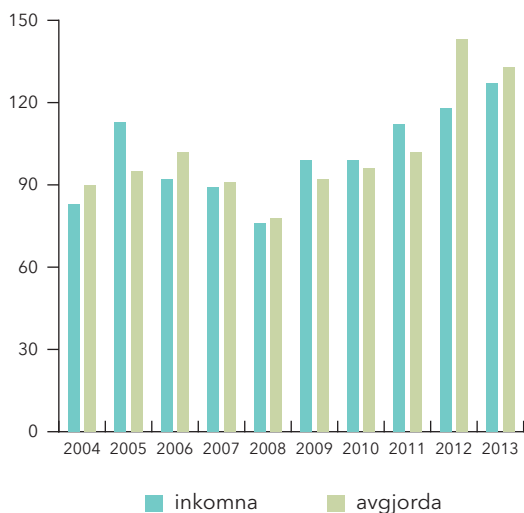
skulle utmätas. Häradsutmättningsmannen ansåg sig inte kunna göra en begränsning eftersom den sammanräknade lönesummans exakta belopp inte var känt. I fallet var det också fråga om korrekthet i språkbruket (2551/4/12).

Betalningsstörningar och överskuldsättning

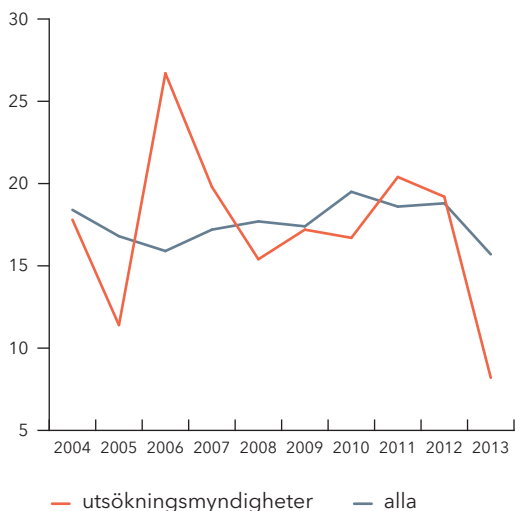
Till följd av de ändringar som 2010 gjordes i utsökningsbalken och kreditupplysningslagen kan uppgifter från utsökningsregistret i större utsträckning antecknas i kreditupplysningsregistret. Målet är att förbättra kreditupplysningsnärings tillförlitlighet i sådana fall där utsökning har pågått under 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 har slutligt preskriberats.

Syftet med reformen är att gäldenären ska återfå sin ekonomiska handlingsförmåga. Om utsökningsärendens tidsfrist förlängs genom domstolsbeslut får uppgifter om betalningsstörningen registreras i kreditupplysningsregistret. Kompletteringen av utsökningsbalken med skyldigheten att underrätta kreditupplysningsföretag om pågående långvarig utsökning trädde i kraft 1.4.2012. Följden var att flera tiotusental personer fick en anteckning i kreditupplysningsregistret om betalningsstörning.

BJO konstaterade i flera avgöranden till följd av klagomål att när justitieministeriet (JM) informerades om lagändringen borde ministeriet ha betonat ändringens praktiska verkningar för gäldenärerna, så att dessa i tid hade haft möjlighet



Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2004–2013



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

att förbereda sig inför ändringen. BJO konstaterade också att gäldenärer inte borde försättas i ojämlig ställning när det gäller individuell rådgivning. Av denna anledning borde det för utsökningsdistrikten ha uppgjorts en plan för individuell information. BJO delgav dessa uppfattningar till JM och riksfogdeämbetet för kännedom (871/4/12* m.fl.).

Ett klagomål som gällde ett förfarande av en tingsrätt gick ut på att den klagande hade ådragit sig en anteckning om betalningsstörning i ett tvistemål som behandlades i tingsrätten. JO ansåg inte att reglementeringen i kreditupplysningen var helt tillfredsställande i alla situationer, eftersom en dom i ett mål som med rätta är föremål för tvist redan i sig kan leda till anteckning om betalningsstörning. JO överväger om den allmänna frågan som ställs i klagomålet om orsakerna till betalningsstörningsanteckning i detta slags situationer borde bli föremål för ett eget undersökningsärende (881/4/12). Det har också inkommit klagomål som gäller berättigandet av anteckningar om betalningsstörningar. Undersökningen pågår.

Det har i offentligheten framkommit uppgifter om en oroväckande ökning av antalet betalningsstörningar. Små lån, dvs. snabblån, är en av orsakerna till skuldsättningen. Konsumentskyddslagens 7 kapitel och räntelagen har ändrats med en lag som gäller sedan 1.6.2013. I ändringen införs ett räntetak för konsumentkrediter. Avsikten med lagändringen är att konsumenten ska kunna få små lån på skäligare villkor än för närvarande. I lagen ingår också ett förslag om skärpning av kreditgivarens skyldighet att bedöma kundens kreditvärdighet och förbud mot att använda avgiftsbelagda kommunikationstjänster vid kommunikation i anslutning till kreditförhållandet.

En annan viktig aspekt på överskuldssättning är den kumulering av kostnader som indrivning orsakar personer som ofta också i övrigt är i en utsatt position. De bestämmelser i lagen om indrivning av fordringar som trädde i kraft våren 2013 kommer att sänka det totala beloppet av indrivningskostnaderna. Gäldenären får rätt att med stöd av indrivningslagen begära avbrytande

av indrivningen och överlämnande av ärendet till rättslig indrivning vilket i fråga om direkt utmättningsbara fordringar, såsom kommunala avgifter, innebär utsökningsindrivning och i andra ärenden fordringsmål i domstol. BJO har under inspektioner och utredningar på eget initiativ fäst avseende vid offentlighetsrättsliga fordringsägars, i synnerhet kommuners, praxis vid indrivning av avgifter.

År 2013 gav en arbetsgrupp för revidering av lagen om skuldsanering för privatpersoner ett betänkande, som var utlagt för utlåtande. Meningen är att privata närings- och yrkesidkares möjligheter att få skuldsanering förbättras, och det ska bli möjligt att inte bara få saneringsarrangemang för skulder i privat ekonomi utan att också skulder i samband med näringsverksamhet ska kunna omfattas av skuldsanering. Ekonomi- och skuldrådgivningen ska alltså enligt planerna också gälla för skuldsatta företagare. Det är tänkt att bestämmelserna om förutsättningar för skuldsanering ändras så att arbetslösa, särskilt unga arbetslösa, snabbare ska få tillgång till skuldsanering. I regeln som gäller bevarandet av självägd bostad ska enligt planerna en mindre ändring göras. Reglerna om tilläggsbetalningsskyldighet är också tänkta att justeras.

Proceduren vid domstol görs enklare och det övergås i princip till delgivanden via e-post. När denna reform förverkligas, förväntas den medföra ytterligare utmaningar för den kommunala ekonomi- och skuldrådgivningen, som redan nu lider av alltför knappa resurser.

Indrivning av offentlighetsrättsliga avgifter

BJO företog en inspektion av Oulun Konttori, ett affärsverk i Uleåborg som håller staden med ekonomiförvaltningstjänster. Avsikten är att också i fortsättningen göra detta slags inspektioner av enheter som sköter fakturering och framför allt indrivningsprocesser för kommuners räkning. Utifrån klagomål som gällt indrivningen av offentlighetsrättsliga avgifter utreddes under inspektionerna indrivningsprocessens gång och i

synnerhet processen för fakturering av socialvårdens samt hälso- och sjukvårdens avgifter. I klagomålen påstås ofta att indrivningskostnaderna blir oskäligt höga vid frivillig indrivning som lagts ut på privata indrivningsföretag.

I Uleåborg har betalningspåminnelsetjänsten och indrivningen getts ut till ett indrivningsföretag. Till följd av ändringen av lagen om indrivning av fordringar konkurrensutsattes tjänsteerbjudarna på nytt. Denna process var anhängig när inspektionen företogs.

Proceduren enligt det då gällande avtalet var att om en till gäldenären skickad räkning inte inom 14 dagar från förfallodagen blev betald, så skedde automatiskt en överföring till indrivningsföretaget. Företaget skickade gäldenären två betalningspåminnelser och två kravbrev. Om kravbreven inte ledde till resultat inledde indrivningsbolaget en utredning för att bedöma om det var värt att föra ärendet till utsökning. BJO konstaterade att, exempelvis för bedömningen av om det i ett ärende fanns grunder till sänkning av beloppet eller lämnande av fordringen därhän, det krävdes en prövning från fall till fall om överföring till utsökning skulle ske. Ett offentligt samfund ska själv göra denna prövning; vid prövningen är det tillåtet att ta indrivningsföretagets expertis till hjälp. BJO betonade att avgörandena i alla sammanhang ska fattas av borgenären.

Under inspektionen kom det fram att telefonförfrågningar som gällde räkningar vidarekopplades till indrivningsföretaget. Den påringande kunde hos indrivningsföretaget vid behov få samtalet kopplat till kundavgiftsenheten. BJO konstaterade att det enligt indrivningslagen i kravbrevet måste anges vem som ska ta emot anmärkningar; om den skuld som indrivs är en fordran av ett offentligt samfund, ska det också ges kontaktuppgifter till den enhet eller person inom det offentliga samfundet, till vilken gäldenären kan framföra sina invändningar om kravet och indrivningen. BJO avser senare att på eget initiativ i större omfattning utreda indrivningsförfarandena, särskilt innehållet i kravbrev samt de verkningar på indrivningsförfarandet som följer av ändringar i indrivningslagen.

Kommunala förfaranden i samband med indrivning via domstol var också föremål för ett avgörande av BJO, där en stad som kärande i tingsrätten hade anhängiggjort en talan om ett hyreskrav redan några dagar innan den i kravbrevet givna fristen hade löpt ut. Enligt principen med tillitsskydd var det fråga om huruvida den betalnings-skyldige kunde förlita sig på det som sagts i kravbrevet, om att räkningen först efter den i kravbrevet givna fristen förs till indrivning via domstol. Med tanke på gäldenärens tillitsskydd kunde stadens förfarande anses vara öppet för kritik (4442/4/13).

Ekonomi- och skuldrådgivning

BJO gjorde ett inspektionsbesök hos ekonomi- och skuldrådgivningsbyrån i Kemi stad. Redan mot slutet av år 2012 hade BJO i ett avgörande påpekat ett antal långvariga problem med den lagstadgade ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen, bl.a. knappa resurser, outvecklade grunder för statsandelarnas fördelning, oenhetliga procedurer, alltför små tjänsteproducerande enheter samt otillräcklig styrning och brister inom övervakningen av avtal. Laglighets tillsynen hade särskilt fäst sin uppmärksamhet vid hur jämlikhetsprincipen tillgodoses när det gäller tjänsternas tillgänglighet. Med detta som mål beaktades under inspektionerna en mätare i form av klienternas väntetider, innan de får göra sitt första besök hos rådgivningen; inom rådgivningsdistriktet för Kemis del hade denna väntetid i början av år 2013 ökat till 90 dagar, jämfört med det för hela riket uppställda målet 60 dagar.

BJO konstaterade att de ansvariga instanserna för tillsynen av och arrangemangen för ekonomi- och skuldrådgivningen, alltså Lapplands regionförvaltningsverk och Kemi stad, bör se till att det företas kritisk granskning av förfarandena så att rådgivningstjänsterna inom ramen för befintliga resurser tillhandahålls så täckande som möjligt. Enligt senare inkommen information har kötiderna till ekonomi- och skuldrådgivningen

åter fått ned till den som mål uppställda nivån. – I samband med att tjänsterna utvecklas utreder BJO hur principerna med jämlikhet och god förvaltning uppfylls, eftersom situationen i hela landet fortfarande är att tillräckliga åtgärder inte vidtas för förverkligandet av jämlikhet mellan klienterna.

Rättvis rättegång

BJO ställde till JM ett förslag om att gottgörelse betalas när rätten att söka ändring inte kan tillgodoses. BJO ansåg att en tingsrätt hade förfarit lagstridigt när den inte omedelbart, på det sätt som stadgas i utsökningsbalken, hade skickat direkt till tingsrätten inlämnade besvär – eller en kopia av dessa – till den utsökningsman som fattat beslutet. BJO konstaterade att den reella konsekvensen av detta förfarande hade varit att den klagandes i grundlagen fastställda rätt att söka ändring inte hade uppfyllts, av den anledningen att utsökningsverket inte hade varit medvetet om bristen i den föregående fasens laga kraft, med följderna att det i ärendet gjorts slutlig redovisning. BJO föreslog att JO, som bar ansvaret för domstolsförvaltningen, skulle överväga vad som kunde göras för att gottgöra den klagande för att dennes rätt att söka ändring inte hade realiserats (1285/4/12).

JM sände till JO:s kansli en rapport om sitt beslut i ärendet. Beslutet innebar att ministeriet till den klagande, för det fel som begåtts av tingsrätten, erlägger ersättning på inalles 5 000 euro, varav 4 500 euro var gottgörelse för kränkningen av rätten att söka ändring och 500 euro var ersättning för partens kostnader.

Ett klagomål gällde gottgörelse för rättegångskostnader med anledning av en utsökningsmyndighets felaktiga förfarande. Klagomålet gällde åtgärder av en tjänsteman som företrädde staten i en rättegång om skadestånd. BJO ansåg att den tjänsteman som förde statens talan inte utan motpartens medgivande borde ha fått presente-

ra ett av motparten framställt förlikningsförslag till hovrätten. I ärendet hade därmed avsteg gjorts från en princip med grund i god advokatsed, en princip som borde ha beaktats i bedömningen av korrektheten i tjänstemannens förfarande. Parterna bör ges sinsemellan jämlika möjligheter att få rätt inför domstol. För tryggheten av detta borde rättegångsbiträdens skyldigheter vara lika förpliktande och av lika innehåll, oavsett om de är advokater, rättegångsbiträden med tillstånd eller företrädare för offentliga samfund. BJO föreslog att det borde övervägas om företrädarna för offentliga samfund, oavsett om de är lagligen utsedda företrädare eller ombud, skulle omfattas av en reglering som motsvarar regleringen enligt lagen om rättegångsbiträden med tillstånd. BJO delgav JM sin uppfattning i frågan (835/4/12).

4.8.2 INSPEKTIONER

Under inspektionen vid Uleåborgs utsökningsverk behandlades bl.a. samarbetet mellan utsökningsmyndigheter och socialmyndigheter i samband med vräkning. Problem hade konstaterats i detta samarbete. Särskilt om den som skulle vräkas var en vuxen person hade det visat sig vara svårt att få socialmyndigheterna att ställa upp och delta i förfarandet, och framskaffandet av nödinkvartering hade inte kunnat ske utan dröjsmål. Från socialmyndighetens sida hade det meddelats att situationer som dessa börjar behandlas först när vräkningen blivit verkställd. För exekutionsmyndigheten var detta en besvärlig situation som ibland ledde till att vräkningen måste uppskjutas. Om socialmyndigheten inte vidtar åtgärder, har exekutionsverket tvingats kontakta magistraten för anordnande av intressebevakare i brådskande ordning. Om dock det bland de bosatta i den berörda lägenheten fanns ett barn, vidtog socialmyndigheten i allmänhet åtgärder. Inte ens i sådana fall fick dock exekutionsverket information om att ärendet tagits om hand.

Ett problem var också att det hos socialmyndigheterna inte fanns någon kontaktperson som kunde ta emot meddelanden av det berörda slaget av exekutionsmyndigheten. Meddelandena skickades till socialverket med fax. BJO sade sig överväga om ärendet föranledde att BJO på eget initiativ inleder en bredare undersökning av myndighets-samarbete av det nämnda slaget, eller på annat sätt i tillämpliga sammanhang ta upp problemet.

Inspektioner som gällde andra insolvensförfaranden och indrivning företogs hos Oulun Konttori och Kemi stads ekonomi- och skuldrådgivningsbyrå.

4.9

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 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 under året av BJO *Maija Sakslin*. Äldre JO-sekreterare *Jari Pirjo* fungerade som huvudföredragande. Samtliga fall som refereras i avsnitt 4.9.4 avgjordes av BJO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.9.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Med utlänningsavses i utlänningslagen var och en som inte är finsk medborgare. Vid utgången av 2012 var cirka 195 000 utlänningar bosatta i Finland, vilket utgjorde ca 3,6 % av hela befolkningen. I Finland fanns det drygt 40 000 flyktingar samt utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller av humanitära skäl.

Under 2013 gjordes vissa ändringar i utlänningslagen, med anledning av den nationella implementeringen av ett antal beslut av EU-parlamentet och rådet. Till utlänningslagen gjordes t.ex. ett tillägg som innebär att minoritetsombudsmannen har till uppgift att övervaka utvisningen av utlänningar i procedures alla skeden. Minoritetsombudsmannen kan exempelvis övervaka avlägsnandet av utlänningar som sker med flyg. Den nya övervakningsuppgiften har att göra med en bestämmelse i EU:s så kallade återvän-

dandedirektiv 2008/115/EG, där det sägs att medlemsstaterna måste ordna med ett effektivt system för övervakning av hur avlägsnandet ur landet sker. Lagen gäller sedan 1.1.2014.

IM startade under år 2013 flera projekt som hade samband med ändringen av utlänningslagen. Målet med lagprojektet för ett sameuropeiskt asylsystem är att ändra Finlands lagstiftning så att den motsvarar EU-stadgandena. Även bestämmelserna om mottagning av personer som ansökt om internationellt skydd kommer att ändras så att de är i linje med EU:s mottagningsdirektiv. I samma sammanhang bedöms hur asylsökandes behov av juridisk hjälp ska ordnas.

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 grund av skyddsbehov eller av humanitära skäl. Det är i första hand Migri som fattar beslut i ärendet.

Antalet asylsökande har varit litet i Finland, jämfört med situationen i andra EU-länder. År 2013 ansökte 3 238 personer om asyl i Finland. År 2012 var antalet asylsökande 3 129.

En övervägande del av asylsökandena kom år 2013 från Irak, Ryska federationen och Somalia. Av asylbesluten som gällde sökande från t.ex. Irak var ca 60 % positiva. De som fått avslag kan enligt lagen överklaga beslutet till förvaltningsdomstolen, som kan upphäva beslutet.

Asylansökningarnas genomsnittliga handläggningstid var ca åtta månader och enligt det försnabbade förfarandet ca tre månader. Finland tar årligen emot även 750 kvotflyktingar som godkänts av FN:s flyktingorganisation UNHCR. Regeringen beslutade att utöver denna kvot ta emot 500 flyktingar från Syrien år 2014.

4.9.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

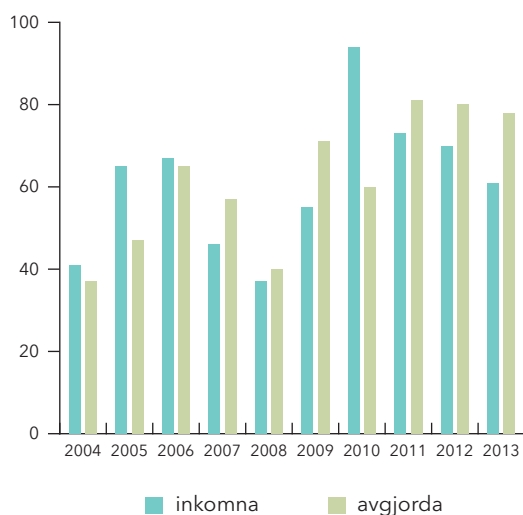
År 2013 inkom 62 och avgjordes 78 klagomål i utlänningsärenden (år 2012 inkom 70 och avgjordes 80). Av de klagomål som kommit in och avgjorts har andelen utlänningsärenden varierat mellan 1 och 2 %. Andelen är mindre än andelen utlänningsärenden av landets hela befolkning.

Typiska klagomål i utlänningsärenden gäller missnöje med avslag på ansökningar om visum, uppehållstillstånd eller asyl och missnöje med långa handläggningstider.

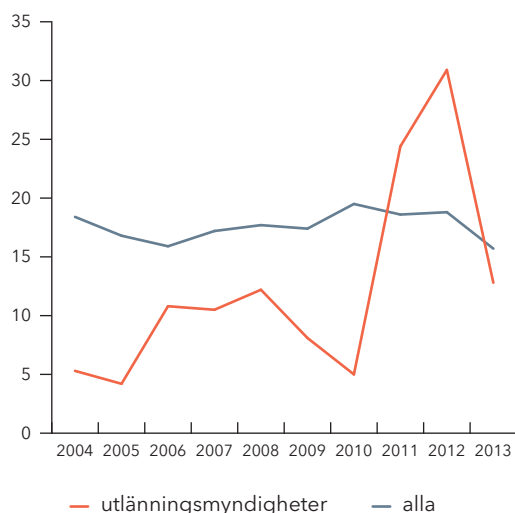
I klagomålen framfördes även kritik mot myndigheters obefogade maktmedels- och språkbruk i samband med att utlänningsärenden avlägsnats ur landet. Innehållet i detta avgörande beskrivs närmare nedan. I några klagomål kritiserades kostnaderna för autentisering av äktenskapsintyg, när detta sker med köpta tjänster; kostnaderna för dessa tjänster hade sagts vara oskäligt höga. BJO begärde med anledning av dessa klagomål information av UM om på vilket sätt exempelvis Finlands ambassad i Nigeria utser juridiska byråer för verifikation av dokumentets riktighet, och hur man kontrollerar att prisnivån är korrekt.

I ett klagomål gällde frågan huruvida Migri har rätt att fatta beslut som går ut på att en asylansökan förfaller, om verket i alla händelser enligt EU-bestämmelserna är skyldigt att avgöra ansökan ifråga. BJO konstaterade att det inte överensstämmer med principerna för god förvaltning och handläggningen av ärenden utan obefogat dröjsmål, att ett beslut om nedläggning av ett asylärende ges efter att samma myndighet meddelat sig ansvara för behandlingen av ärendet.

I ett avgörande ansåg BJO att Migri och Helsingfors polisinrättning hade gjort ett fel i ett fall där en ansökan om uppehållskort för en make till en EU-medborgare inte hade handlagts inom den sexmånadersfrist som stadgas i utlänningslagen. I ett annat ärende uppmärksammade BJO Migri på att handläggningen av ett ärende om internationellt skydd för minderårig, samt det myndighetssamarbete som ingår däri, på det praktiska



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2004–2013



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

planet måste verkställas så att ansökningarna i enlighet med utlänningslagen kan handläggas ”i brådskaande ordning”.

I rätt många fall gäller klagomålen ärenden som behandlas hos en behörig myndighet. En laglighetsövervakare befattar sig i allmänhet inte med ärenden som inte ännu avgjorts. Vissa utlänningsärenden har överförts till exempelvis UM, Gränsbevakningsväsendet och utlänningspolisen för undersökning.

4.9.3 INSPEKTIONER

Inspektioner utan förhandsanmälning med anknytning till utlänningsärenden företogs vid motagningsenheten i Krämertsskog, Helsingfors, och hos Imatra polisinsrättning. Därtill gjordes en på förhand anmäld inspektion i mottagningscentret i Joutseno. Temat för dessa inspektioner var myndigheternas uppgifter med anledning av utlänningslagen. I samband med inspektionen i Joutseno mottagningscenter diskuterades bl.a. den nya förvaringsenheten som är under byggnad där, och lokaliteterna besöktes.

4.9.4 AVGÖRANDEN

Polisens vägrade att ta emot en ny asylansökan

Den klagandes advokat kritiserade polisens förfaranden i samband med avvisning av advokatens klient. I klagomålet sägs att den person som skulle avvisas hade, i samband med avvisningen, gjort en ny asylansökan, men att polisen inte hade tagit emot denna ansökan. Den klagande ansåg att polisens förfarande hade riskerat den till Bagdad återsända asylsökandens säkerhet.

BJO ansåg att de personer som deltagit i avvisningens verkställande, en överkonstapel vid Helsingfors polisinsrättning samt en kriminal-

överkonstapel och en äldre kriminalkonstapel vid Norra Karelens polisinsrättning, hade förfarit felaktigt.

Enligt den utredning som gavs i fallet hade personen innan avvisningen verkställdes hos polisen på Helsingfors-Vanda flygstation ansökt om asyl. Enligt utlänningslagen anses en utlänningsom återoppar risk för kränkning av sina mänskliga rättigheter söka asyl, om inte han eller hon uttryckligen uppger något annat. Av utredningen framgår att personen hade sagt sig inlämna en ansökan av den anledningen att han eller hon inte ville återvända till Irak.

Även om det i utredningarna och i bemötandena framförs sinsemellan olika versioner av ordalydelsen i personens begäran om att avvisningen inte skulle ske, anser BJO att personen måste anses ha gjort en ny asylansökan. En omständighet som talar för att det verkligen var fråga om inlämnande av ny asylansökan är att polisen övergick till att utreda frågan i rörliga polisens lokaler. Om någon ny ansökan inte hade gjorts, hade det säkert inte heller funnits behov av att utreda personens juridiska ställning och tillståndshistorik.

Förfarandet i ärendet var felaktigt eftersom polisen, trots att ny asylansökan getts, beslutade gå vidare med verkställigheten av avvisningen. Enligt utlänningslagen är det Migri som ska avgöra en förnyad ansökan om internationellt skydd. I regeringens proposition till utlänningslag (28/2003 rd) sägs att Migri alltid ska fatta beslut om en sökandes förnyade ansökan, innan den sökande kan avlägsnas ur landet. Av utredningen framgår att polisen inte med anledning av den upprepade ansökningen hade kontaktat Migri, utan på eget bevåg hade tagit ställning till grunderna för personens förnyade ansökan. Det hör dock inte till polisens befogenheter att avgöra huruvida en person har fört fram nya skäl till sin ansökan.

BJO förenade sig härvidlag med Polisstyrelsens utlåtande, där det betonades att polisen inte har befogenheter att avgöra asylansökningar eller att företa bedömningar som gäller hur relevanta de av en sökande återopade grunderna är, för möjligheterna av att ansökan godkänns.

BJO påpekade att det inför situationer som i det aktuella fallet inte fanns några entydiga anvisningar eller fastställda förfaringssätt, som polisen kunde ha tagit till hjälp för att säkerställa ett korrekt tillvägagångssätt. Att det skapas tydliga instruktioner med tanke på upprepade asylansökningar är enligt BJO särskilt angeläget, eftersom utvisning resp. avvisning är en åtgärd som ur utlänningsens synpunkt sett är synnerligen viktig, så viktig att höga rättssäkerhetskrav måste ställas på förfarandet. Rent allmänt ansåg BJO att det är problematiskt med tanke på rättsskyddet för personer som avvisas eller utvisas, om de polistjänstemän som är delaktiga i proceduren har sinsemellan olika uppfattningar om huruvida den utvisade personen gör en förnyad ansökan eller inte.

BJO delgav sin uppfattning om det felaktiga förfarandet, till kännedom för de polistjänstemän som hade varit delaktiga i avvisningen. Hon bad Polisstyrelsen inkomma med meddelande om vilka åtgärder som eventuellt vidtas med anledning av den delgivna uppfattningen (3287/4/11).

Polisstyrelsen meddelade 6.8.2013 att det inom polisförvaltningen pågår beredning av en uppdatering av instruktionen om verkställande av beslut om avvisning och utvisning. Avsikten är att de av BJO framförda synpunkterna beaktas i instruktionen.

Polisens bruk av maktmedel vid avvisning

En klagande kritiserade polisen för överdrivet bruk av maktmedel i anslutning till en avvisning. Den klagande hade spottat på polisen och följden hade varit att polisen täckte personen med ylletyg. Den klagande ansåg att polisen hade handlat fel.

BJO konstaterade inte olagligheter eller försummelse av tjänsteplikt i polisens handlande. Hon förenade sig med det synsätt som Polisstyrelsen hade framfört, att spottande kan tolkas som sådant motstånd att det berättigar polisen att ta till fysiska tvångsmedel. BJO ansåg därför att bruket av tyg för att hindra spottande i samband med avvisning var en godtagbar handling.

BJO konstaterade dock att det för att förhindra spottning har utvecklats ett ansiktsskydd som är designat så att bärarens andningsvägar hållas fria. Hon ansåg att bruket av en mask av detta slag hade varit ett bättre alternativ än den filt som i det aktuella fallet hade utnyttjats. BJO föreslog att polisen skulle skaffa sig masker av detta slag i stället för att använda filter. BJO nämnde en rekommendation av Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr (CPT) som heter "Deportation of foreign national by air, 13 the General Report (2003) of the CPT", där det sägs att det vid avvisning och utvisning inte ska användas sådana tvångsmedel som helt eller delvis kan blockera andningsvägarna i näsan och/eller munnen.

BJO delgav Polisstyrelsen och Helsingfors polisinspektion sin uppfattning om detta ärende (4048/4/12*).

4.10

Socialvård

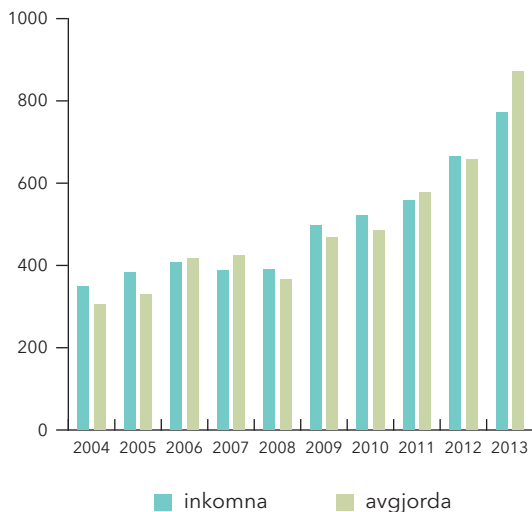
Enligt 19 § i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga socialvårdstjänster. Var och en har också rätt till sådan oundgänglig försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv. I de klagomål som gäller socialvården är det fråga 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 referendarierådet *Tapio Rätty*. Om inte något annat anges avgjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 4.10.1 av BJO och föredrogs av huvudföredraganden.

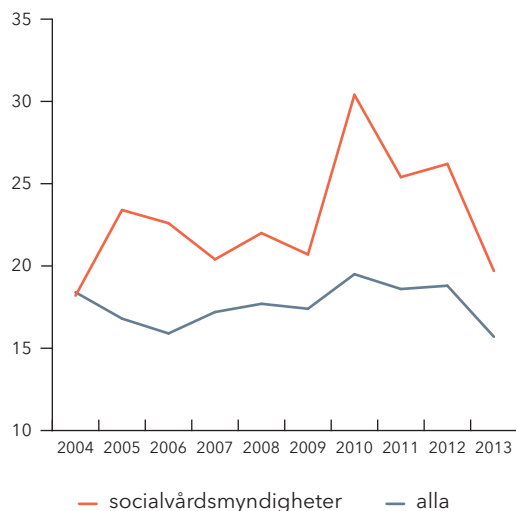
4.10.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2013 inkom 771 klagomål som gällde socialvården (666 år 2012). JO avgjorde 871 klagomål under verksamhetsåret (659 år 2012). Antalet åtgärdsavgöranden var 157. 229 avgöranden gällde klagomål om utkomststöd och 110 handlade om barnskydd. De övriga klagomålen gällde service för personer med funktionsnedsättning, äldreomsorg, handlingars offentlighet och sekretess, förvaltningsförfarande, dagvård, missbrukarvård samt hem-, boende- och anstaltsservice.

I åtgärdsavgörandena fäste JO uppmärksamhet på felaktiga förfaranden av myndigheter eller andra aktörer som omfattas av ombudsmannens tillsyn, och på lämpliga åtgärder avsedda att rätta till sådana felaktiga förfaranden. Avgörandena inriktades allt oftare på att styra myndigheternas verksamhet mot lagenliga och goda förfaranden. En myndighet kunde bl.a. uppmanas att utreda vilka åtgärder den eventuellt kan vidta med anledning av JO:s avgörande eller hur det felaktiga



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2004–2013



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

förfarandet kan läggas till rätta. I några fall innehöll avgörandena ett förslag till myndigheten om gottgörelse till klaganden.

Barnskyddsklagomålen behandlas i avsnittet om barnets rättigheter, på s. 259.

Den flesta klagomål om utkomststödet gällde liksom tidigare år de långa behandlingstiderna för stödansökningar. Flera klagomål gällde storleken på de boendeutgifter som godkänns för stödet, samt återindrivning av stödet.

I det riksomfattande tillsynsprogrammet 2012–2014 som uppgjorts av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Valvira, (tillsynsprogram 3:2012) ingår ett program som gäller iakttagandet av tidsfristerna för utkomststöd. De klagomål som huvudsakligen gällde iakttagande av tidsfristerna i lagen om utkomststöd hänsköts till regionförvaltningsverken. I lagen om utkomststöd fastställs en ovillkorlig tidsfrist för handläggning av utkomststödsärenden. Tidsfristen gäller alla skeden i handlägningsprocessen: handläggningen av ansökan, beslutet och beslutets verkställighet. Dessutom är det ofta fråga om att en enskild klient eller familj behöver stöd i brådskande ordning. Därför är det ytterst viktigt att hela handlägningsprocessen ordnas så att de lagstadgade tidsfristerna håller. Kommunen måste se till att den kan följa med handlägningsprocesserna för inkomna ärenden på det sätt som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet.

Utkomststödet är ett stöd som kommer i sista hand, enligt vad som avses i 19 § i grundlagen. Kommunen är förpliktad genom lag att ordna utkomststöd. Grundlagen ålägger det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Detta innebär bl.a. att en kommun måste avsätta tillräckliga resurser för att sköta sina lagstadgade uppgifter, det vill säga kommunen måste öka eller omfördela sina personalresurser så att den klarar av dessa uppgifter. Som arbetsgivare måste kommunen dessutom se till att mängden arbete som

sköts av en enskild tjänsteinnehavare eller arbetstagare inte blir orimligt stor, och att skötseln av de lagstadgade uppgifterna inte äventyras.

De klagomål som gällde service för personer med funktionsnedsättning handlade om betalningar, färdtjänst och personlig assistans samt om handläggningen av serviceärenden hos kommunen. I lagen om service och stöd på grund av handikapp framhålls att en serviceplan är viktig för beslutsprocesserna. Skyldigheten att uppgöra serviceplaner betonades extra mycket i JO:s avgöranden. De klagomål som gällde service för utvecklingsstörda handlade om bemötande, användning av begränsande åtgärder, servicens kvalitet i övrigt samt serviceplaner.

De klagomål som gällde vård och omsorg för äldre handlade om skyldigheten att fatta servicebeslut, om avgifter, om vårdens och omsorgens kvalitet samt om sakligt bemötande. Respekt för människovärdet är a och o i äldreomsorgen. Viktiga principer för en värdig ålderdom är bl.a. principen om självbestämmanderätt och principen om delaktighet. Rätten till privatliv, känslan av trygghet och betydelsefullhet i boendet och i vården, hur man bemöts, hur social aktivitet upprätthålls och hur man på annat sätt är med i den äldre personens dagliga liv, till exempel genom att gå ut eller genom att uträtta ärenden tillsammans, är viktiga kvalitetsfaktorer som JO har följt med i laglighetstillsynen.

De klagomål som gällde närståendevård handlade om kommunala anvisningar, om betydelsen av primära stödformer för stödet för närståendevård och för stödets belopp samt om de ledigheter som vårdare är berättigad till.

De avgöranden som hängde samman med god förvaltning gällde offentlighetsprincipen, sekretessbelagda ärenden, iakttagandet av god förvaltning, särskilt i samband med handläggning av ärenden, samt myndigheternas informations- och utredningsskyldighet.

Utkomststöd

Social kreditgivning

I ett klagomål kritiserades det faktum att en stad hade beaktat en social kredit som inkomst med inverkan på beslutet om utkomststöd eller på det beviljade beloppet. Staden hade beaktat både lyfta krediter och icke-lyfta krediter.

När lagen om social kreditgivning stiftades bedömde grundlagsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet att de gjorda förslagen inte är problematiska med tanke på 6 § i grundlagen. Frågan gällde i vilken utsträckning grundlagen tillåter att det på grund av uppgifter som är frivilliga för kommunerna uppstår skillnader i beviljade sociala förmåner enligt bostättningsort. I detta sammanhang analyserades inte likabehandlingsfrågan mellan studerande som får studiestöd med statsborgen och studerande bosatta i samma kommun som beviljats social kredit när det gäller utkomststöd.

Av grundlagsutskottets ställningstagande kunde man alltså inte dra slutsatsen att en kommun som inför sociala krediter kan begränsa sina invånares lagstadgade rätt till utkomststöd. Enligt ställningstagandena från utskotten får en beviljad social kredit inte leda till att utkomststödet blir mindre, och sociala krediter ersätter inte rätten till oundgänglig försörjning som tryggas för alla i grundlagen. Under riksdagsbehandlingen infördes en bestämmelse om denna fråga i lagen.

I grundlagen föreskrivs att det allmänna ska, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet, enligt sin förmåga och sina särskilda behov, få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Då man beaktar syftet för grundlagen och lagen om social kreditgivning gör den sistnämnda lagen det inte omöjligt att vägleda en studerande som ansökt om utkomststöd till att ansöka om social kredit av kommunen. Det väsentliga är dock att vägledningen säkrar att den studerande är medveten om vilka

olika stödformer han eller hon har rätt till, hjälper den studerande att välja den mest förmånliga stödformen och gör den studerande medveten om att en social kredit utgör ett lån som ska betalas tillbaka. En studerande som ansökt om utkomststöd ska alltid få ett överklagbart beslut. Att en studerande vägleds till att ansöka om social kredit innebär inte att kommunen får låta bli att handlägga eller ta emot ansökan om utkomststöd.

Lagen om social kreditgivning ålägger inte den studerande att lyfta ett beviljat studiesocialt lån, och en social kredit är inte en primär förmån i förhållande till utkomststödet. Innan kredit beviljas bör man reda ut om personen har rätt till utkomststöd. En persons rätt till utkomststöd får inte begränsas eller stödbeloppet sänkas med hänvisning till att personen har möjlighet att få social kredit. Att en person ansöker om eller blir beviljad social kredit begränsar inte heller rätten att få förebyggande stöd.

BJO fann att en stad hade handlat i strid med lagen när den hade beaktat en studiesocial kredit som omfattas av tillämpningsområdet för lagstiftningen om social kreditgivning som inkomst när det handlade om att bevilja utkomststöd, på samma sätt som ett studielån enligt lagen om studiestöd. Lagen om social kreditgivning är given senare än lagen om utkomststöd. I BJO:s mening är de ställningstaganden som riksdagsutskotten kom med då lagen förbereddes en tydlig bekräftelse på att lagstiftaren avsåg att social kredit ska få påverka varken själva rätten till utkomststöd eller stödbeloppet. BJO sände sitt beslut till social- och hälsovårdsministeriet (SHM) för kännedom och för en bedömning av om lagstiftningen behöver ses över på denna punkt.

BJO SAKSLINS BESLUT 31.12.2013, DNR 2067*
OCH 2871/4/12*, FÖREDRAGANDE PIIRKKO ÄIJÄLÄ-
ROUDASMAA

Handläggning av ett utkomststödsärende

Om en ansökan är bristfällig föreskriver lagen att klienten senast den sjunde vardagen efter att ansökan inkommit ska ges eller sändas en specificerad uppmaning att komplettera ansökan inom utsatt tid. Beslutet om utkomststöd ska fattas utan dröjsmål, likväl senast den sjunde vardagen efter att den kompletterade ansökan har inkommit. Om klienten inte har kompletterat sin ansökan inom utsatt tid eller uppgett en godtagbar orsak till att kompletteringen försenats, ska ett beslut fattas på basis av de till buds stående uppgifterna och utan dröjsmål, dock senast den sjunde vardagen efter att tidsfristen gått ut. Med klientens samtycke kan beslutet fattas på basis av de till buds stående uppgifterna innan den utsatta tiden har gått ut.

En begäran om komplettering kan gälla endast någon viss del av ansökan. I övrigt kan ansökan innehålla de uppgifter som behövs för beslutet. Detta betyder att om det inte är vettigt att behandla ärendet i sin helhet kan man fatta ett beslut som gäller bara en del av ansökan om utkomststöd. Kravet på omgående behandling av utkomststödsärenden är avsett att trygga klientens rätt till minimiförsörjning.

Lagen om utkomststöd fastställer en utsatt tid för kompletteringar vilket skapar en skyldighet hos klienten att komplettera ansökan. Om klienten kompletterar sin ansökan inom utsatt tid, eller meddelar före den utsatta tiden att ansökan inte kommer att kompletteras, ska beslutet fattas på basis av de uppgifter som står till buds. Enligt BJO:s mening kan beslutet i dessa fall fattas före den utsatta tiden. Den utsatta tiden enligt 14 a § i lagen om utkomststöd beräknas i så fall – i synnerhet om klienten har begärt att få ett beslut – från det att kompletteringen eller meddelandet från klienten har inkommit (124/4/13).

Betydelse av en klientplan för utkomststödet

Den klagande hade inte någon klientplan och hade inte kommit till klientplansmötena trots kallelserna. Till följd därav hade bl.a. handläggningen av ansökan försenats.

BJO konstaterade att om det med tanke på handläggningen av ansökan om utkomststöd hade varit viktigt att få en beskrivning av klientens situation eller annan information som klienten hade kunnat ge vid klientplansmötet, borde myndigheten ha sänt en begäran om komplettering till den sökande med omnämnande av denna omständighet. Klienten hade inte fått någon sådan begäran. Begäran om kompletterande uppgifter borde ha innehållit en specifik förklaring av varför socialvårdsklientens närvaro är nödvändig och vilka eventuella åtgärder myndigheten kommer att vidta om klienten inte infinner sig på klientplansmötet. BJO underströk att enbart det faktum att klienten inte infinner sig på mötet innebär inte utan vidare att ansökan om utkomststöd kan avslås eller att den utsatta tiden för ansökan kan överskridas (422/4/13*).

Känslig information i bankkontoutdrag

Bankkontoutdrag kan vara nödvändiga för att utreda en sökandes ekonomiska situation när det gäller att bestämma om utkomststöd. De sociala myndigheterna har i princip rätt att begära bankkontoutdrag av en person som ansöker om utkomststöd samt av personens alla familjemedlemmar. I vissa fall kan det vara nödvändigt att presentera bankkontoutdrag för en relativt lång tid för att utkomststödet ska kunna fastställas.

BJO underströk att en person som ansöker om utkomststöd måste lämna de uppgifter som är nödvändiga för ärendets handläggning. Om den sökande inte gör detta kan det leda till att stödet fördröjs eller inte beviljas. Om klienten han strukit över uppgifter som han eller hon anser känsliga i kontoutdraget blir tjänsteinnehå-

varen tvungen att gissa vilken relevans dessa uppgifter har för utkomststödet. Om tjänsteinnehavaren anser att den dolda informationen kan ha relevans för beslutet kan han eller hon kräva att få ta del av den. En ansökan kan inte avslås enbart därför att socialvårdsklienten har lämnat ett kontoutdrag med överstruken information. Tjänsteinnehavaren måste bedöma vilken relevans den överstrukna informationen kan ha för beslutet om utkomststöd (1048/4/12).

Utkomststöd för barns hobbyer

Klagandens barn har fotboll som hobby och de har spelat i samma fotbollsklubb i flera år. Klaganden anser att det faktum att föräldrarna får utkomststöd inte bör få hämma eller rent av sätta punkt för barnens långvariga fritidsaktiviteter.

Ställföreträdaren för BJO konstaterade att de aktuella årliga beloppen inom det kompletterande utkomststödet som enligt socialverkets allmänna direktiv ska avsättas för barns fritidsaktiviteter är ganska små. Fritidsaktiviteter är av central betydelse när det gäller att förebygga utslagning bland barn. I sitt utlåtande föreslog socialverket att kompletterande utkomststöd beviljas inom ramen för befintliga anslag och enligt behovsprövning. På denna punkt konstaterade ställföreträdaren för BJO att socialverket har fel uppfattning om hur det kompletterande utkomststödet fungerar. Stödet är inte anslagsbundet utan beviljas enligt behovsprövning, och det är en lagstadgad, ekonomisk stödform som ska tillgripas i sista hand. Det ska beviljas åt klienten oavsett om anslagen räcker till eller inte, så länge klientens behov fyller de kriterier som fastställs i lagen.

STÄLLFÖRETRÄDAREN FÖR BJO PÖLÖNENS
SVAR 21.2.2013, DNR 1441/4/12*, FÖREDRAGANDE
PIRKKO ROUDASMAA-ÄIJÄLÄ

Utkomststöd för läkemedelsutgifter

Vad som avses med hälso- och sjukvårdsutgifter som berättigar till utkomststöd definieras inte närmare i lagen om utkomststöd. Enligt SHM:s tillämpningshandbok för utkomststöd ska kravet vara att man använder huvudsakligen offentliga hälso- och sjukvårdstjänster. Kostnader för privata hälso- och sjukvårdstjänster kan beaktas endast i undantagsfall, när det är motiverat på grund av att en behandling som klienten behöver inte tillhandahålls inom den offentliga hälso- och sjukvården, på grund av brådska eller på grund av att vårdrelationen bör få fortsätta.

BJO fann inget lagstridigt i att man kräver att en person som ansöker om utkomststöd använder i första hand den offentliga hälso- och sjukvården och att utkomststödet för privat hälso- och sjukvård begränsas till sådan behandling som inte tillhandahålls inom den offentliga hälso- och sjukvården. Däremot råder det oklarheter i hur läkemedelsrecept förskrivna av privata läkare bör behandlas när det gäller utkomststöd. Då är det inte fråga om vård given av en icke-offentlig part, utan om ett läkemedelsrecept som också kunde ha kommit från den offentliga sidan. Kostnaden för nödvändiga läkemedel är den samma för klienten, oberoende av om han eller hon har använt den offentliga eller den privata hälso- och sjukvården (1526/4/12*).

Service för personer med funktionsnedsättning

Skyldighet att utarbete en serviceplan

En ansökan om serviceboende enligt handikappservicelagen hade lämnats in 1.2.2012, men personen med svår funktionsnedsättning (i lagen "gravt handikappad") fick en serviceplan först mot slutet av 2012. BJO ansåg att det tog så lång tid att utarbete en serviceplan att klientlagen och handikappservicelagen hade överträtts. Myndigheter

måste avsätta tillräckliga resurser för att sköta sina lagstadgade uppgifter. När ett ärende blir försenat kan en kommun inte hänvisa till brist på personal eller till andra ärenden eller uppgifter som behöver skötas eller handläggas.

Vad en serviceplan ska innehålla definieras inte närmare i klientlagen eller i handikappservicelagen. Den ska ändå beskriva klientens livssituation, hans eller hennes individuella omständigheter och särskilda behov och vilka tjänster och stödåtgärder som finns till hands. Dessutom ska planen beskriva tillräckligt specifikt hur servicen ska förverkligas och på vilket sätt tjänsterna ska ordnas. Det att serviceplanen inte är färdig ska inte hindra myndigheten från att utfärda ett beslut om service. Det kan vara fråga om brådsakande tjänster eller andra tjänster och stödåtgärder som är viktiga för personens rättigheter och intressen, och som inte kan vänta på att servicebehovet blir färdigkartlagt eller på att serviceplanen blir klar.

Serviceplanen är en plan mellan myndighet och klient och den bygger på en bedömning av klientens behov. Utgående från planen och i enlighet med andra beslut som myndigheten fattar rörande en person med svår funktionsnedsättning ordnar myndigheten service eller stödåtgärder enligt det behov som funktionsnedsättning eller sjukdomen föranleder. I handikappservicelagen betonas att serviceplanen är en viktig faktor i beslutsprocesser som rör en enskild person, i synnerhet när det är fråga om service som har eller kan ha betydelse för friheten för en person med funktionsnedsättning, integritet och självbestämmanderätt. En person med svår funktionsnedsättning har med andra ord ett särskilt behov och en lagstadgad rätt att få en serviceplan.

Den personliga serviceplanen får extra stor betydelse när den person med funktionsnedsättning och myndigheten är oeniga om hur servicen för personer med funktionsnedsättning eller övrig service enligt socialvårdslagen bör genomföras. Därför är det viktigt att eventuella meningsskiljaktigheter mellan myndighet och klient om hur servicen ska ordnas nedtecknas i planen. En

uppgift i serviceplanen om klientens åsikt vid en meningsskiljaktighet kan vara av betydelse när klienten överklagar myndighetens beslut. Det kan vara fråga om hur mycket service som behövs, hur servicen tillhandahålls eller vilken typ av service som är möjlig eller som bör ordnas.

STÄLLFÖRETRÄDAREN FÖR BJO PÖLÖNENS
BESLUT 11.12.2013, DNR 4132/4/12*, FÖREDRAGANDE
TAPIO RÄTY

Kostnader för personlig assistans

Klaganden ansåg att myndigheten för service för personer med funktionsnedsättning hade handlat i strid med lagen då social- och hälsovårdssektorn hade meddelat som allmän regel att den inte ersätter vissa kostnader föranledda av personlig assistans.

Personlig assistans regleras i handikappservicelagen. Enligt handikappservicelagen kan kommunen ordna personlig assistans bl.a. genom att ersätta den gravt handikappade för de kostnader som avlönandet av en personlig assistent föranleder, på de villkor som fastställs i bestämmelsen. Rätten till ersättning omfattar också andra skäligen och nödvändiga utgifter som uppstår då man anlitar en assistent. Omfattningen av kommunens ersättningsskyldighet bestäms inte i detalj. Tjänsteinnehavaren måste bedöma, med hänsyn till klientens specifika livssituation, vad som ingår i begreppet kostnader enligt bestämmelsen.

BJO underströk att kommunen inte kan fastställa detta i allmän omfattning i sina anvisningar, eller på något annat sätt som är bindande för tjänsteinnehavarna. Myndigheten måste klarlägga för sina socialvårdsklienter på ett begripligt sätt vilka deras rättigheter och skyldigheter är. Information och direktiv som ges av myndigheten får inte leda till att socialvårdsklientens rättigheter blir inskränkta eller inte tillgodoses. Därför måste all information som ges vara riktig och komplett. I svaret till klaganden borde myndig-

heten ha betonat att ärendet ska bedömas för sig, och i sista hand påpekat att klienten har rätt att ansöka om de nämnda kostnaderna från behörig myndighet samt att ansökan får ett överklagningsbart beslut i enlighet med klientlagen och förvaltningslagen (3060/4/11*).

Personlig assistans som köpt tjänst

Klaganden meddelade att den privata tjänsteleverantören inte hade kunnat ordna den service som klaganden hade rätt till och i den omfattning som beslutet krävde. Syftet med personlig assistans är att hjälpa personer med svår funktionsnedsättning att göra sina egna val i och utanför hemmet.

Då en kommun bestämmer om hur personlig assistans ska ordnas i praktiken och då den ordnar nämnda assistans måste den beakta åsikter och önskemål, personens specifika behov av assistans enligt serviceplanen och personens livssituation som helhet som en person med svår funktionsnedsättning har.

Kommunen kan ordna assistans åt en person med svår funktionsnedsättning bl.a. så att den ersätter kostnaden för avlöning av en personlig assistent, inklusive arbetsgivaravgifter och ersättningar. Personlig assistans kan också ordnas som köpt tjänst så att man köper assistanstjänster av en offentlig eller privat tjänsteleverantör. Även om de åsikter och önskemål som en person med svår funktionsnedsättning har måste tas i beaktande då man bestämmer hur assistansen ska ordnas, har personen med svår funktionsnedsättning ingen absolut rätt att få service på just det sätt han eller hon vill.

Den serviceform som kommunen bestämmer att använda måste understöda och främja självständighet och lika rätt att leva och bestämma om sina egna angelägenheter av personen med svår funktionsnedsättning. Den valda assistansformen måste också understöda personens möjligheter att göra egna val så som alla andra.

Den valda serviceformen och genomförandet får inte leda till att rättigheter av personen med svår funktionsnedsättning tillgodoses i snävare omfattning eller inte tillgodoses alls.

En person med funktionsnedsättning ska i längsta möjliga utsträckning ha möjlighet att själv bestämma om vad den personliga assistansen ska gå ut på. Detta innebär att personens egna val måste vara utgångspunkten då man avgör hur assistansen ska ordnas. När assistansen ordnas som köpt tjänst måste åsikter och de relevanta behoven föranledda av personens livssituation och funktionsnedsättning eller sjukdom av en person med svår funktionsnedsättning tas i beaktande i avtalet mellan kommunen och tjänsteleverantören. Det ligger hos myndigheten att avgöra hur och i vilken omfattning dessa faktorer påverkar avtalets innehåll och genomförande. Om kommunen ordnar personlig assistans som köpt tjänst måste den övervaka servicens kvalitet och hur den ordnas.

Kommunen kan dessutom varken överföra ansvaret att ordna service på tjänsteleverantören eller överföra övervakningsansvaret på den enskilde klienten. När det är fråga om en lagstadgad uppgift måste kommunen se till att personen med svår funktionsnedsättning har tillgång till service i den omfattning och enligt de verksamhetsformer som har bestämts specifikt för personen i fråga i ett beslut som rör honom eller henne (3425/4/12*).

Utlämnande av sekretessbelagd information åt en privat tjänsteleverantör

Klaganden meddelade att uppgifter om dennes hälsotillstånd hade utlämnats till en privat tjänsteleverantör i onödan. Klaganden behövde personlig assistans i och utanför hemmet, i sina studier och på fritiden. I assistansen ingick en omfattande mängd assistans i sociala situationer.

Innan servicen köptes utlämnades uppgifter om klaganden till tjänsteleverantören på ett sätt som i det skedet inte avslöjade klagandens iden-

titet för leverantören och utan att identiteten kunde härledas från den utlämnade informationen. Av handlingarna framkom bl.a. uppgiften om klientens sjukdom. När tjänsteleverantören hade valts sammankallades ett möte för att diskutera hur servicen skulle komma igång. I mötet deltog tjänsteleverantören, socialarbetaren och klaganden. Vid mötet nämndes för tjänsteleverantören att denne med fördel kunde bekanta sig närmare med klientens sjukdom, som beskrevs i handlingarna.

I vissa fall tillåter bestämmelserna i offentlighetslagen och även i klientlagen att man överläter sekretessbelagd information om en socialvårdsklient åt en privat tjänsteleverantör i nödvändig omfattning när syftet är att bedöma behovet av vård och omsorg och att ordna lämplig vård och omsorg. Myndigheter har emellertid inte rätt att lämna ut andra uppgifter än de som är nödvändiga för vården eller omsorgen. Sekretessbelagd information som gäller klientens privatliv eller hälsotillstånd får inte lämnas ut till utomstående utan skäl. Om det råder oklarhet på denna punkt bör man i samråd med klienten avgöra på vilka villkor sådana uppgifter kan ges åt en privat tjänsteleverantör (4643/4/12*).

Övervakning av färdtjänster och kommunens informationsskyldighet

Klaganden ansåg att kommunen inte hade rätt att veta startpunkten och destinationsadressen för en resa som ingick i ett transportkontrakt. Klaganden kritiserade sättet på vilket man hade informerat transportklienterna om de ändrade direktiven för färdtjänster.

Kommunen har rätt att övervaka att beviljade tjänster och stödåtgärder ordnas och används laglydigt. En person med svår funktionsnedsättning har rätt att bestämma bl.a. hur han eller hon använder beviljade färdtjänster. Kommunen kan inte kräva att en person med svår funktionsnedsättning uppger orsaken till varje resa som görs med färdtjänster. Det ligger hos den personen

med svår funktionsnedsättning själv att överväga och bestämma syftet och destinationen för de fritidsresor som han eller hon företar i sitt Dagliga liv.

Kommunen kan följa med de resor som görs, till exempel resornas längd eller hur lång tid de har tagit. För detta ändamål kan det bl.a. vara viktigt att veta var resan har börjat och var den har slutat. Myndigheten måste dock bedöma vilken information som är nödvändig i varje situation för att den ska kunna sköta sina lagstadgade uppgifter. På denna punkt måste man beakta att informationen om att en person är klient hos socialvården och vilka specifika sociala tjänster personen får alltid utgör sekretessbelagd information.

Enligt personuppgiftslagen ska den registeransvarige behandla personuppgifterna i enlighet med lag samt iakttä aktsamhet och god informationshantering och även i övrigt förfara så att skyddet av den registrerades privatliv och andra grundläggande fri- och rättigheter som tryggar skyddet för den personliga integriteten inte begränsas utan en i lag angiven grund. De personuppgifter som hanteras måste vara nödvändiga för ändamålet med hanteringen.

BJO konstaterade att om man kräver att en klient ger väldigt ingående information som beskriver eller avslöjar hans eller hennes privatliv, kan det strida mot personuppgiftslagen om uppgifterna inte är nödvändiga på det sätt som avses i personuppgiftslagen och klientlagen för ändamålet att ordna socialvårdstjänster, utreda behovet av socialvård eller verkställa ett beslut som gäller en tjänst eller stödåtgärd (2550/4/12*).

Information om ändrade direktiv för färdtjänster

En samkommun informerade sådana användare som saken kunde tänkas omfatta om en ändring i dess policy och direktiv för färdtjänster. BJO fann inget egentligt fel med det faktum att samtliga användare av färdtjänsterna inte informerades om ändringarna. BJO underströk dock att man i den allmänna informationen utåt – till exempel på

webbplatsen – ska informera användarna om vilka tjänster som myndigheten ordnar och på vilka grunder de kan beviljas.

Myndigheten har ansvaret för att de upplysningar som ges åt klienterna är korrekta och aktuella. Informations- och utredningsskyldigheten är bredare när förändringarna i direktiven eller policyn omfattar en bred klientkrets eller samtliga klienter. Myndigheten måste säkerställa att dess sätt att gå till väga inte resulterar i att klienternas rättigheter inskränks eller förloras. Klienten måste få information och vägledning som klarlägger hans eller hennes rättigheter och tänkbara alternativ (2550/4/12*).

Äldreomsorg och närståendevård

Beslutsprocesserna inom äldreomsorgen

Klaganden blev informerad om att klagandens mamma hade fått en ny vårdhemsplats. Klaganden motsatte sig, men följande dag flyttades mamman ändå till det nya vårdhemmet. Klaganden fick veta om flytten först efter att den hade skett. Socialverket hade ansett att ärendet inte kräver vidare behandling eftersom myndigheten har rätt att bestämma hur platserna inom dygnetruntvården används och rätt att fatta lämpliga beslut i syfte att säkra en trygg vård och att patienter får en lämplig plats inom dygnetruntvården.

Enligt BJO bör en äldre person eller anhörig till denne ha en faktisk möjlighet att överklaga ett beslut som gäller den äldre personen. Ett vårdplatsbeslut är av synnerligen stor betydelse för en äldre persons rättigheter och intressen. BJO fann det förstäeligt att en myndighet vill sköta omplaceringen av en patient i rask ordning, så att köande klienter snabbare får tillgång till platsen som blir ledig. Detta utgör dock inte ett godtagbart skäl att förbise rätten till god vård och ett mänskligt bemötande som tryggas i klientlagen, i den nuvarande äldreomsorgslagen och i 19 § i grundlagen.

Ett byte av vårdplats som ska ske på kort varsel kan i många fall orsaka bekymmer för den äldre och dennes anhöriga. Det är en förändring som innebär att den ofta viktiga relationen med vårdarna och med andra boende bryts. Den nya omgivningen kan ge ångest och en känsla av otrygghet. Bytet av vårdplats måste genomföras finkänsligt och med respekt för klienten. BJO ansåg att det inte var i sin ordning att flytten hade verkställts före det nya vårdplatsbeslutet hade delgivits. En äldre person och vid behov dennes anhöriga bör dessutom ha möjlighet att besöka det nya vårdhemmet innan beslutet fattas.

BJO SAKSLINS BESLUT 8.11.2013, DNR 3895/4/12*,
FÖREDRAGANDE PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Äldreservice som köpt tjänst

Kommuner ska övervaka hur verksamheten sköts på de företag som de köper sina tjänster av. En kommun ska till exempel se efter att personalresurserna på ett företag är tillräckliga. Bostäderna inom boendeservicen för äldre är ofta klienternas sista hem. För klienten är det orimligt att bli flyttad från ett ställe till ett annat på kort varsel. Då en kommun konkurrensutsätter sociala tjänster måste den bemöda sig om att formulera offertbegäran och tjänsteavtalen så att tjänsteleverantören i princip inte kan säga upp avtalet med för kort varseltid.

Förändringar som gäller äldre människors boende måste delges i god tid åt de äldre och deras anhöriga – oberoende av om tjänsten tillhandahålls av kommunen eller av en tjänsteleverantör. Att klaganden fick tillfälle att diskutera och planera mammans flytt först tre veckor innan anstalten skulle stänga tillgodoser i BJO:s mening inte kravet på god förvaltning eller principen för skydd av berättigade förväntningar.

BJO SAKSLINS BESLUT 21.10.2013, DNR 3248/4/12,
FÖREDRAGANDE PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Konkurrensutsättning av äldreomsorg

Olika användare av äldreomsorg och deras anhöriga hade lämnat in en adress åt vård- och omsorgsnämnden där de uttryckte sin oro över att äldreomsorgen konkurrensutsätts. Av adressen framkom en ångslan hos de äldre över det nya boendet och över hur och var behövliga vårdtjänster skulle ordnas.

När en kommun konkurrensutsätter sociala tjänster är det viktigt att man hör de äldre, deras anhöriga och kommuninvånarna. När ett anbuds-förfarande planeras kan frågan om vilken kommun äldre människor kommer att vårdas i vara viktig för kommuninvånarna. Kommunen har rätt att bestämma hur den ordnar sin service, men denna beslutsrätt begränsas bl.a. av äldre människors individuella omständigheter. Dessa måste också tas i beaktande när man ordnar servicen, konkurrensutsätter den och beställer den av en privat tjänsteleverantör.

Den service som köps ska bidra till att klienten ska kunna leva och klara sig hemma eller i samhället, och ge klienten bättre förutsättningar att klara det dagliga livet. Därför är bl.a. kvaliteten och hur och var servicen ordnas mycket viktiga för dem som använder tjänsterna. När en kommun anordnar service genom köp av servicetjänster hos privata leverantörer måste den säkerställa att servicen i alla avseenden håller hög kvalitet och tillgodoser klienternas behov.

Om det sker fel i servicen eller om den inte fungerar störningsfritt har en socialvårdsklient alltid rätt att också vända sig till den kommun som anordnar tjänsterna. Tjänstearrangören och beställarkommunen ska på basis av responsen vidta de åtgärder som behövs för att rätta till eventuella fel.

STÄLLFÖRETRÄDAREN FÖR BJO PÖLÖNENS
BESLUT 12.12.2013, DNR 3984/4/12*, FÖREDRAGANDE
PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Sammanjämkning av stödet för närståendevård och annan förmån

Klaganden uppgav att de primära socialförsäkringsförmånerna påverkar huruvida man får stöd för närståendevård. Klaganden ansåg att en åldersgräns som hade satts för stödet för närståendevård var lagstridig.

Kommunens socialverk eller det organ som har hand om socialvården i kommunen kan, inom de gränser som fastställs i gällande bestämmelser, godkänna en serie grunder på vilka stöd för närståendevård beviljas. De villkor som fästs vid stödet får emellertid inte strida mot lagen om stöd för närståendevård. Kommunens beslutsprocesser ska rätta sig efter de principer som kommunen har definierat för sin service, men den lagstadgade rätten till service eller ekonomiskt stöd kan inte begränsas enbart genom kommunala direktiv. Varje gång en tjänsteinnehavare ska fatta ett beslut om en tjänst eller ett stöd bör han eller hon undersöka om den sökande uppfyller de lagstadgade villkoren för tjänsten eller stödåtgärden i fråga, och om behovet av hjälp och vård bedömt ur ett helhetsperspektiv är sådant att stöd kan beviljas inom de disponibla anslagen. Den sökandes situation måste också bedömas i relation till andra personer som ansökt om tjänster och stöd.

Det finns inga bestämmelser i lagen om närståendevård om sammanjämkning av stödet för närståendevård med andra lagbaserade förmåner eller stöd, och i lagen sägs inte heller att en kommun som villkor för stödet för närståendevård kan kräva att någon annan förmån eller något annat stöd ansöks eller erhålls. Det går inte heller att ställa villkoret att en annan person får någon annan tjänst eller förmån, om detta inte föreskrivs i lag. Lagen förbjuder inte att flera olika stöd utbetalas samtidigt. Den knyter inte rätten till stödet till någon viss ålder och definierar inte olika stödsvillkor för olika åldersgrupper.

Annan service som en vårdklient får kan dock vara möjligt att beakta då man bedömer behovet och omfattningen av stödet för närståendevård.

Socialförsäkringsförmåner, socialvårdstjänster och stödåtgärder inom socialvården beviljas i allmänhet på olika grunder och för olika syften än stödet för närståendevård, och används för att främja annorlunda mål. Principen om ändamålsenlighet innebär att andra ansökta eller använda tjänster och stöd inte kan ställas som villkor för stödet för närståendevård.

BJO underströk att människor enligt grundlagen är lika inför lagen. Likabehandlingsprincipen förpliktar domstolar och myndigheter att tillämpa lagen så att människor inte särbehandlas på andra grunder än de som bestäms i lag. Likabehandlingsprincipen i grundlagen kompletteras av ett diskrimineringsförbud enligt vilket ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av bl.a. ålder, hälsotillstånd, handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Om stöd för närståendevård beviljas på villkor som är enbart knutna till ålder kan villkoren vara diskriminerande på det sätt som grundlagen avser och därmed lagvidriga, om de inte motiveras av skäl som är godtagbara med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (4799/412*).

Boendeservice

Klientavgift för stödboende

Man hade inte avsatt några anslag specifikt för boendeservice i form av stödboende för bostadslösa personer. De boendetjänster som klienterna köpte understöddes med ett kompletterande utkomststöd, om klienten matematiskt sett hade rätt till det enligt lagen om utkomststöd. Förfarandet stred mot lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården.

Enligt socialvårdslagen ska kommunen anordna bl.a. boendeservice, såsom stödboende. När en kommun anordnar en service genom att köpa den av en privat tjänsteleverantör ska de avgifter och ersättningar som uppbärs av klienten vara de samma som för motsvarande service

anordnad av kommunen själv. Enligt klientavgiftslagen får den avgift som tas ut för service vara högst lika stor som den kostnad som tillhandahållandet av servicen föranleder.

BJO poängterade att kommunen har till uppgift att godkänna de avgifter som uppbärs för kommunens service, inom gränserna i klientavgiftslagen och -förordningen. Varken klientavgiftslagen eller -förordningen innehåller någon bestämmelse enligt vilken personens egendom kan tas i beaktande då man bestämmer klientavgiften för stödboende. Utkomststödet är inte avsett att användas för att betala sådana tjänster som staden anordnar och för vilka staden borde uppbära en klientavgift. Som stödform är utkomststödet avsett att komma i sista hand. Om man måste ansöka om utkomststöd för att betala en klientavgift måste myndigheten som främsta alternativ överväga att sänka avgiften eller slopa den helt och hållet.

BJO SAKSLINS BESLUT 28.6.2013, DNR 1665/4/12,
FÖREDRAGANDE MINNA VERRONEN

En person med funktionsnedsättning har rätt att bestämma om sina familjerelationer

En person med funktionsnedsättning bodde i en hyresbostad ägd av en servicestiftelse. Servicestiftelsen hade fått investeringsbidrag av Penningautomatföreningen (RAY) för anskaffning av bostäder för personer i behov av särskilt stöd. Sambon till en person som hyrde bostad av servicestiftelsen skulle enligt villkoren uppfylla samma kriterier som hyresgästen. Enligt grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggt. Enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag.

Finland har undertecknat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (31.3.2007) och är med i konventionen även via EU. Finlands ratificering av konventionen är under behandling, men den beskriver de rättigheter som den internationella rätten tryggar för personer med funktionsnedsättning. I konventionen betonas självbestämmanderätt, valfrihet och delaktighet. Detta tryggar man bl.a. genom att se till att personer med funktionsnedsättning har rätt att välja var de bor och vem de bor med. Personer med funktionsnedsättning är inte heller tvungna att bo i särskilda boendeformer.

I konventionen erkänns personers med funktionsnedsättning rätt att på samma villkor som för andra få ingå äktenskap och bilda familj, bestämma antalet barn och behålla sin fertilitet.

RAY knöt inte investeringsbidraget till några villkor eller direktiv avseende hyra i andra hand. RAY ansåg sig respektera rätten för var och en till skydd för sitt privat- och familjeliv enligt Europeiska konventionen för skydd av de mänskliga rättigheterna, och rättigheterna för personer med funktionsnedsättning enligt FN-konventionen. Servicestiftelsen hade bekräftat till RAY att den hade handlat fel. Eftersom stiftelsen hade kommit fram till att en sambo som hyr i andra hand inte behöver uppfylla samma kriterier som den primära hyresgästen behövdes inga vidare åtgärder från BJO:s sida.

BJO SAKSLINS BESLUT 30.12.2013,
DNR 2943/2/13*, FÖREDRAGANDE MINNA VERRONEN

Boendeservice för hemlösa

Det allmänna har ett bostadspolitiskt ansvar; grundlagen och lagen garanterar emellertid inte rätten till boende såsom en subjektiv rätt. Rätten till oundgänglig omsorg, som garanteras i grundlagen som villkor för ett människovärdigt liv, innebär att kommuner åtminstone i vissa fall är skyldiga att vidta åtgärder för att trygga att en person har någonstans att bo. Den boendeservice som avses i socialvårdslagen är avsedd för perso-

ner som av särskilda orsaker behöver hjälp eller stöd med att ordna sitt boende. Svarplacerade personer och personer som behöver omfattande mängder stöd i sitt boende kan också vara berättigade till denna typ av boendeservice. Kommunen kan inrikta sina anslag och sin service på de människor som behöver dem mest.

När en person är utan permanent bostad och befinner sig i omständigheter som gör det brådskande att ordna boende eller inkvartering kan det uppstå en skyldighet för kommunen att ordna en boendelösning med de medel som står till buds, till exempel med hjälp av utkomststöd eller med boendeservice enligt socialvårdslagen. Graden av brådskande bedöms fall för fall.

Ställföreträdaren för BJO påpekade för social- och hälsovårdsverket att beslutet om boendeservice ska vara skriftligt och åtföljas av en besvär-anvisning. Klienten har rätt att överklaga ett beslut enligt vilket han eller hon inte får en plats med stödboende, utan tvingas köa upp till över ett år. Vad som påverkar kötidens längd bör helst anges i det skriftliga beslutet.

STÄLLFÖRETRÄDAREN FÖR BJO PÖLÖNENS
BESLUT 9.7.2013, DNR 1946/4/13*, FÖREDRAGANDE
PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

God förvaltning

Postförsändelser får inte äventyra klienters privatlivsskydd

Klaganden hade fått en brevöversändelse skickad med mottagningsbevis. Både myndighetens och enhetens namn (barnskydd) var synliga på försändelsen.

Blotta uppgiften om att man är klient hos social- och hälsovården är sekretessbelagd. Detta innebär att uppgifter som knyter an till eller är beskrivande för klientrelationen också ska hållas hemliga. En myndighet ska ha särskild uppmärksamhet för att personlig information som är sekretessbelagd inte behandlas i offentligheten och för att sekretessbelagda uppgifter som avser

klienten inte görs offentliga på annat sätt. Myndigheten ska se till att risken för identifiering av en socialvårdsklient minimeras, inbegripet de fall när sekretessbelagd information som gäller personen själv eller en annan berörd part sänds till klienten per post eller på annat vis.

Skyldigheten att iaktta sekretess, kravet på god informationshanteringssed och aktsamhetsplikten för registeransvariga innebär att man måste säkerställa att avsändarinformationen på en försändelse adresserad till en klient inte äventyrar skyddet för dennes privatliv. Uppgiften om att mottagningsbevis begärs av barnskyddsenheten kan leda till slutsatsen att klaganden och klagandens sambo kan vara klienter hos barnskyddet.

BJO fann att samkommunen i egenskap av registeransvarig inte hade iakttagit tillbörlig aktsamhet när det gällde att skydda klienternas privatliv. Uppgiften om avsändare är nödvändig ifall brevet inte hittar fram. I vanliga fall räcker det emellertid med kommunens namn och myndighetens postboxnummer som avsändarinformation. När det är fråga om till exempel en samkommun och inte om en specifik kommunal myndighet kan myndighetens namn anges i avsändarinformationen (3620/4/12*).

Klientens samtycke måste begäras klart och tydligt för erhållande av sekretessbelagd information

Följande mening ingick i en ansökan om service för personer med funktionsnedsättning: "Jag samtycker till att den som handlägger min ansökan kan be andra myndigheter överlämna sådan kompletterande information om mig själv som är nödvändig för handläggningen. Efter detta gavs två alternativ: "Jag samtycker" och "Jag samtycker inte".

Information om en sekretessbelagd handling får ges med uttryckligt samtycke från klienten, eller enligt vad som bestäms enskilt i lag. Klientlagen innehåller en bestämmelse om myndigheters informeringsskyldighet vid behandling av uppgifter. Myndigheter ska se till att ärenden be-

handlas rätt. Om en myndighet inte kan fatta ett beslut, till exempel därför att ansökan inte är komplett, ska den upplysa klienten om vilka punkter i ansökan som behöver kompletteras.

Om den information som saknas är nödvändig för avgörandet och det handlar om information som är tillgänglig för socialvårdsmyndigheter, till exempel beskattningsinformation, ska myndigheten skaffa informationen å tjänstens vägnar. När en tjänsteinnehavare har beslutat att skaffa information å tjänstens vägnar ska han eller hon underrätta klienten om vilka punkter i ansökan som är inkompleta och om att den kompletterande information som anses nödvändig kommer att skaffas å tjänstens vägnar. I synnerhet när det är fråga om sekretessbelagd information som gäller klienten måste myndigheten be om klientens samtycke för att skaffa informationen. I så fall ska tjänsteinnehavaren ange med tillräcklig exakthet vilka uppgifter det är fråga om och, om möjligt, från vilka myndigheter eller andra aktörer uppgifterna kommer att inhämtas. Klienten ska ha möjlighet att bedöma vilket slags uppgifter det kan vara fråga om.

Om det samtycke som begärs är för generell kan klienten inte bedöma av vem uppgifterna kommer att begäras och i vilken omfattning. God förvaltning innebär dessutom att myndigheten tydligt ska uppge att socialvårdsklienten har rätt att återkalla sitt samtycke när som helst medan ärendet handläggs (3635/4/12).

Publicering av sekretessbelagd information på webben

På en samkommuns webbplats fanns uppgiften att klaganden bodde i en av samkommunens bostäder. Samkommunen tillhandahöll boendeservice för utvecklingsstörda människor. Anordnandet av boende var en service som ingick i specialomsorgerna för utvecklingsstörda människor. När klaganden bodde i samkommunens bostad var klaganden klient hos socialvården. Samkommunen agerade lagstridigt i och med att informa-

tionen om klagandens boende kunde läsas i ett av samkommunens protokoll som fanns upplagt på webben. BJO uppmanade samkommunen att vara särskilt omsorgsfull med att säkra att personlig sekretessbelagd information inte behandlas i offentligheten inom samkommunens informationsverksamhet och i dess övriga verksamhet.

BJO SAKSLINS BESLUT 14.10.2013,
DNR 3954/4/12, FÖREDRAGANDE MINNA VERRONEN

Villkor för drogtest

Klaganden kritiserade stadens praxis att begära ett narkotikatest av alla som inleder en praktik inom stadens ungdomsverkstäder. Syftet med verkstäderna är att förebygga utslagning hos unga som tillhör någon av riskgrupperna. Verkstäderna ska kunna identifiera missbruksproblem och ta upp dem, vara lojala och uppmuntrande gentemot unga människor med problem och vid behov kunna vägleda klienten till vård och med sina egna medel vara ett stöd för missbrukaren. BJO fann det problematiskt att en ungdom kan utestängas från verkstadsverksamheten på grund av att den vägrar att delta i ett drogtest. Det innebär att ungdomen inte kan delta i verksamheten varvid syftet med verksamheten motarbetas.

Frågan huruvida drogtest ska utföras måste bedömas i ljuset av skyddet för människors privatliv, personuppgifter, självbestämmanderätt och integritet, som alla garanteras i grundlagen. Om dessa rättigheter ska inskränkas måste det göras på grundval av klara och precist definierade bestämmelser i lag. Av detta följer att det endast genom lag är möjligt att göra ett drogtest till obligatoriskt. När testet utförs måste man dessutom beakta både den testade personens rättsskydd, skyddet för andra personers rättigheter och för viktiga samhällsintressen.

Bestämmelserna i lagen om integritetsskydd i arbetslivet kan endast tillämpas på personer som är anställda eller söker anställning hos verkstaden. Det finns ingen laga grund för utförande av drog-

tester på andra personer som deltar i verkstäderna. Om en sådan person ger sitt samtycke är det dock möjligt att utföra ett drogtest på honom eller henne. Eftersom förfarandet var problematiskt med tanke på skyddet för de grundläggande rättigheterna översände BJO sitt beslut till undervisnings- och kulturministeriet för beaktande i lagberedningsarbetet.

BJO SAKSLINS BESLUT 3.9.2013,
DNR 4784/4/11*, FÖREDRAGANDE MINNA VERRONEN

Beviljande av kommuntillägg

Enligt klaganden är de specialvillkor som satts upp för kommuntillägg till hemvårdsstödet diskriminerande för föräldrar som är arbetslösa. Enligt klagomålet hade kommunen inte betalat kommuntillägg om den förälder som stannade hemma fick pension, moderskaps- eller föräldrapenning eller arbetslöshetsersättning.

Det kommuntillägg som avses i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn går ut på ett ekonomiskt stöd som en kommun erbjuder frivilligt och som utbetalas genom kommunens beslut till de familjer som uppfyller villkoren. Kommunen har rätt att bestämma grunderna och villkoren på vilka stödet beviljas. Kommunen kan med andra ord bestämma i förväg vilka grupper som har rätt till kommuntillägget och ställa olika villkor för stödet. Kommunen kan också bestämma att sluta bevilja stödet eller att begränsa de grupper som har rätt till det.

Det går emellertid inte att ställa villkor som kränker likabehandlingsprincipen enligt grundlagen eller som är diskriminerande. Likabehandlingsprincipen i grundlagen kompletteras av ett diskrimineringsförbud, enligt vilket 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.

Grundlagsutskottet har ansett att arbetslöshet kan vara en sådan annan orsak som gäller en person. Utskottet har en etablerad linje enligt vilken förbudet mot diskriminering inte avser allt slags särskiljande mellan människor, även om särskiljandet sker på grundval av de orsaker som nämns i bestämmelsen. Kraven är dock höga i fråga om vad som kan utgöra en godtagbar grund för särbehandling, i synnerhet när det gäller de förbjudna diskrimineringsskäl som räknas upp i bestämmelsen.

Arbetande och arbetslösa föräldrar befinner sig inte i samma situation när de väljer att stanna hemma och sköta sitt barn under 3 år. Avgörande ur diskrimineringssynvinkel är huruvida det finns en godtagbar grund för särbehandlingen enligt vad som avses i grundlagen. När en arbetande förälder stannar hemma för att sköta sitt barn blir hemvårdsstödet och ett eventuellt vårdtillägg personens enda inkomster.

En arbetslös förälder väljer inte att sluta arbeta. Han eller hon gör ett val när han eller hon anmäler sig som arbetslös arbetssökande. En inkomstbunden arbetslöshetsersättning kan i praktiken vara högre än hemvårdsstödet, i vilket fall en arbetslös förälder kan ha en större inkomst än en förälder som tar ut vårdledighet från jobbet. I verkligheten innebär valet att stanna hemma för en arbetande förälder att man förlorar sina förvärvsinkomster och eventuella förmåner som ersätter dem.

BJO ansåg att undervisningsnämnden hade avgjort frågan om kommuntillägget i enlighet med och inom gränserna för dess befogenheter enligt lagen. När ärendet undersöktes upptäcktes ett eventuellt rättsskyddsproblem i situationer där kommunen och FPA har kommit överens att FPA sköter verkställigheten av kommuntillägget enligt de grunder som kommunen har bestämt. I ett dylikt fall går det inte att överklaga FPA:s stödbeslut vad avser grunderna för kommuntillägget. BJO beslöt på eget initiativ att ta saken under utredning, och bad om ett utlåtande av SHM.

BJO SAKSLINS SVAR 23.4.2013,
DNR 2932/4/11*, FÖREDRAGANDE MINNA VERRONEN

4.10.2 INSPEKTIONER

År 2013 inspekterades sammanlagt 13 objekt: 2 på området barnskydd och 11 inom den övriga socialvården.

Inspektionerna utfördes både på myndighetens egna enheter och på enheter som drevs av privata tjänsteleverantörer på grundval av serviceköp. Inspektionerna utfördes i regel utan förvarning.

Syftet med inspektionerna av ålderdomshem och serviceboenden var att bedöma hur kommunerna tillgodoser äldre människors rätt till social trygghet och omsorgen på detta område. Inspektionerna avsåg också att undersöka hur kommuner och vårdenheter hade förberett sig för de nya förpliktelserna i äldreomsorgslagen, som trädde i kraft sommaren 2013. Inspektionerna användes för att granska vårdens och omsorgens kvalitet, hur den var ordnad och vad den innehöll. Därutöver granskades hur de äldres rätt till delaktighet tillgodosågs och vilka möjligheter de hade att röra sig ute och att utträtta ärenden. Genom detta avsåg man även att få reda på hur de äldres rätt till privatliv tillgodosågs på enheterna, hur rehabiliteringstjänsterna fungerade och hur man hade ordnat vården i livets slutskede och den tillhörande smärtlindringen.

En genomgående observation var att de äldres rätt till social kontakt inte hade beaktats i tillräcklig omfattning. Kommunerna hade inte alltid inkluderat tillräckliga villkor i tjänsteköparvålden i fråga om utbudet och tillhandahållandet av rehabiliteringstjänster, vilka ska ingå i vården och omsorgen. Äldre ska ha lämpliga och tillräckliga möjligheter att vistas ute, och möjligheterna ska vara anordnade med beaktande av deras vårdberoende. Det ska finnas möjligheter att delta i olika aktiviteter på äldreomsorgsenheterna, enligt var och ens fysiska och psykiska förhållanden. För äldre människor är det också viktigt att få röra sig ute i det fria utanför boendet, och delta till exempel i kulturella evenemang då det är möjligt.



År 2013 gjordes nio oanmälda inspektioner vid ålderdomshem och serviceboenden. Syftet med dessa var bl.a. att bedöma hur kommunerna har förberett sig för de plikter som den nya äldreomsorgslagen medför. Pihlavistokoti i Träskända var delvis verkligt i trånga evakueringsutrymmen.

Följande inspektioner utfördes på order av BJO, utan förvarning: 1.2.2013 på Puistolans palvelutalo och på Aksiisikoti i Helsingfors, 18.4.2013 på Miljan Hoivakoti och Pihlavistokoti i Järvenpää, 1.7.2013 på Hoivakoti Tilkka, Tilkantupa och Tilkantoivo i Helsingfors, och 20.11.2013 på Dementia-koti Sinisiipi och Ehtoontartanon Dementia-ryhmäkoti i Kouvola.

Anstalter och enheter för utvecklingsstörda inspekterades i syfte att granska deras service och serviceformer, vilka förhållanden klienterna levde i och hur deras rättsskydd tillgodosågs.

bostäderna ägda av stiftelsen Lehtola för handikappservice i Mellersta Finland och boendeservicen på aktivitetscentret Kortepohja i Jyväskylä inspekterades 22.10.2013.

Inom den övriga socialvården utfördes ett inspektionsbesök utan förvarning 5.7.2013 på dagcentret Hirundo för rörlig befolkning vid Diakoniansstalten i Helsingfors. Syftet med inspektionen var att se hur hemlösa människor som kommer till landet blir behandlade och hur man ordnar med hälso- och sjukvård och annan bråds-

kande service för dem. Ett av temana var att utreda vilken situationen är för barn som kommer med sina familjer och hur deras rätt till socialvård, hälso- och sjukvård och undervisning tillgodoses.

Inspektionerna på barnskyddsenheter behandlas i avsnittet om barnets rättigheter, s. 266.

4.11

Häls- och sjukvård

JO utövar tillsyn över den offentliga hälso- och sjukvården. Tillsynen gäller i synnerhet tillgodo-seendet av den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som enligt 19 § 3 mom. i grund-lagen hör till vars och ens grundläggande rättig-heter. Laglighetskontrollen är viktig särskilt i samband med övervakningen av sådan psykiat-risk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja. JO är däremot inte behörig att övervaka sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utövar sitt yrke självständigt. JO har inte heller behörighet att utöva tillsyn över privata producenter av hälso- och sjukvårdstjän-ster, med undantag för situationer där kommuner eller samkommuner köper tjänster av dem. JO utövar också tillsyn över försvarsmakten och häl-so- och sjukvården inom fångvården (se ovan avsnitten 4.4 och 4.7).

De ärenden som gällde hälso- och sjukvården behandlades under verksamhetsåret av JO *Petri Jääskeläinen*. Som huvudföredragande inom det-ta sakområde fungerade referendarierådet *Kaija Tanttinen-Laakkonen*. Om inte något annat nämns avgjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 4.11.2 av JO och föredros av huvudföredraganden.

4.11.1

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Många av de klagomål som under verksamhets-året riktades mot hälso- och sjukvården gällde tillgång till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjän-ster, patientens rätt till god vård, patientens själv-bestämmanderätt och rätt till information, pa-tientjournalanteckningar, skyldigheten att hem-lighålla patientuppgifter samt patienternas pri-vatlivsskydd. 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 ock-så tvungen att bedöma vården på medicinska och odontologiska grunder. I dessa fall hör JO medi-cinska sakkunniga innan ärendet avgörs, i allmän-het Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira).

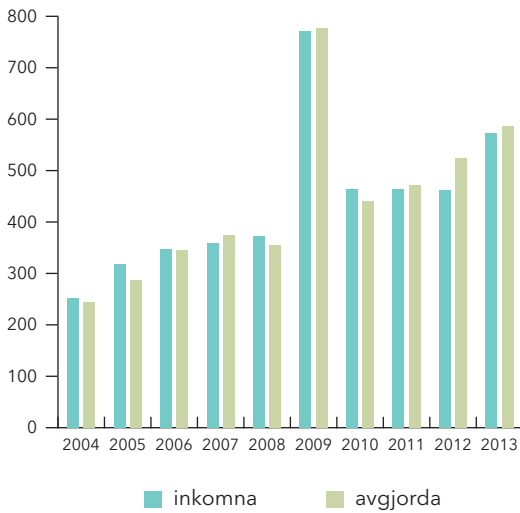
Under verksamhetsåret avgjorde JO 586 kla-gomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn. Därutöver tog JO 12 ärenden till prövning på eget initiativ. Åtgärdsavgörandena motsvarade 19,2 % av klagomålen och av de ärenden som undersök-tes på eget initiativ inom detta sakområde. Åtgärdsprocenten överstiger i allmänhet medelta-let vid kansliet. Nedan följer en redogörelse för dessa åtgärdsavgöranden.

Antalet inkomna klagomål har under de se-naste tio åren ökat. 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 jämfört med 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 förlossningsavdel-ningen i Ekenäs, vilket föranledde 345 klagomål. Under år 2013 inkom 573 nya klagomål som berör-de hälso- och sjukvården. Ökningen jämfört med året innan (462 ärenden) var 24 %.

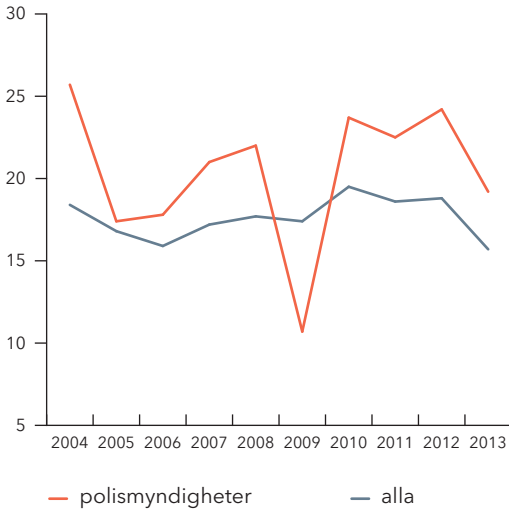
4.11.2

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 föranlett fram-ställning från JO:s sida. Alla framställningar har ännu inte besvarats.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2004–2013



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

En patient hade behandlats mot sin vilja

Den klagande som led av en svår sjukdom med sammanhängande hjälplöshet hade hos Forssa-regionens samkommun för hälsovård (nedan samkommunen) mot sin vilja försetts med intravenös näring och utsatts för lavemang. Södra Finlands regionförvaltningsverk hade nöjt sig med att uppmärksamma samkommunens anställda på saken med tanke på framtiden.

JO ansåg att den påföljd som regionförvaltningsverket hade stannat för var påfallande lindrig, med beaktande av den klagandes svåra sjukdom och den hjälplöshet som förorsakades av sjukdomen. JO anser att det i situationer av detta slag är av största vikt att patientens rättigheter respekteras till fullo. Å andra sidan är syftet med tillsynen över yrkesutbildad personal inom hälso- och sjukvården inte primärt att vara straffande, utan att handleda personalen att använda korrekta förfaringssätt.

Med de behandlingar som patienten mot sin vilja utsattes för kränktes patientens i grundlagen garanterade personliga integritet och skydd för privatlivet har enligt Europakonventionen. Enligt grundlagen och konventionen är en åtgärd som går emot patientens vilja endast tillåten om den baserar på en lag, stiftad av landets parlament. Någon sådan laga bestämmelse finns inte för somatisk sjukvård. I patientlagen krävs att patienten ger sitt medgivande till behandlingarna.

Medicinska åtgärder som företagits utan patientens tillåtelse, eller utan stöd i en specifik, berättigande lag, har enligt avgörandepraxis i domstolen för de mänskliga rättigheterna i praktiken ansetts vara sådana kränkningar av rättigheterna att en ersättning i pengar ska ges. Domstolen har i sina beslut beaktat om en åtgärd som en klagande har utsatts för medfört rädsla, ångest eller mindervärdes känsla. Domstolen har påpekat att särskild uppmärksamhet bör ägnas rättigheterna för sådana människor som hör till sårbara grupper.

Med beaktande av den klagandes synnerligen svåra sjukdom och den hjälplöshet som hörde ihop med denna, samt personens beroende av andra människor, ansåg JO att det var troligt att vårdpersonalens förfaranden hade medfört ett sådant lidande som klaganden borde ersättas för. För bevakningen av klagandens rätt hade denne också behövt juridisk assistans, som hade medfört kostnader. JO föreslog att samkommunen kunde ge den klagande gottgörelse för de genomlidna kränkningarna av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 22.8.2013,
DNR 2803/4/12*, FÖREDRAGANDE HÅKAN STOOR

Samkommunen har meddelat att den överenskommit med den klagande om en gottgörelse på 8 500 euro.

Operation utfördes utan patientens samtycke

JO gav två läkare vid ett centralsjukhus samt ett sjukvårdsdistrikt anmärkning för lagstridigt förfarande. Dessutom framställde han att sjukvårdsdistriktet gottgör en patient för kränkning av hennes grundläggande och mänskliga rättigheter.

Patienten gavs mot hennes vilja och trots hennes motstånd epiduralbedövning och en kateter fördes in via patientens urinrör på grund av att hon led av njursten. Patienten vårdades inte på det sätt som föreskrivs i patientlagen, dvs. i samförstånd med henne. JO underströk att vår rättsordning inte generellt tillåter att en persons självbestämmanderätt åsidosätts på den grunden att ett ingrepp i personens kroppsliga integritet, från objektiv och medicinsk synpunkt, kan anses vara förenligt med hennes intressen.

Patienten grät redan innan och medan hon fördes till operationen. Då hon vägrade lägga sig på operationsbordet tog man tag i henne och tvingade ned henne på operationsbordet. Hon fick epiduralbedövning mot sin vilja. Därefter försökte hon förhindra att man vidrörde hennes könsorgan och grep förgäves tag i sina under-

byxor. I det skedet gavs patienten mera lugnande medel så att hon sov den tid som operationen räckte.

JO ansåg det vara uppenbart att man med denna vårdåtgärd mot patientens vilja kränkte den grundlagsfästa personliga integriteten och skyddet för privatlivet, som tryggas i grundlagen och i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. JO var förvånad över att de som inkommit med utredningar och yttranden i ärendet inte har insett detta.

JO ansåg det vara uppenbart att läkarna vid centralsjukhuset genom sitt förfarande orsakat patienten lidande som måste gottgöras henne (673/4/12*).

Sjukvårdsdistriktet meddelade att det avsåg att gottgöra patienten med 1 000 euro för anpassningsstörning samt med 2 000 euro för kränkningen av hennes självbestämmanderätt och intrånget i hennes personliga integritet.

Människovärdigt bemötande av en isolerad patient

En patient som placerats i isolering måste ges möjlighet att förrätta sina behov på ett sätt som respekterar människovärdet. En patient gavs inte denna möjlighet utan var tvungen att tömma tarmen på isoleringscellens golv. Skälet till detta var inte att patienten var våldsam utan att vårdarna samtidigt var upptagna med nattsökotarrapporten. JO ansåg det inte ha varit korrekt att ingen hade reagerat på patientens begäran. I alla händelser borde patienten ha tillfrågats hur bråds-kande behovet var.

I sjukvård av god kvalitet förutsätts att en patient som hålls i isolering ska ha möjlighet till toalettbesök. Denna patient hade dock försetts med en urinflaska, trots att det var toaletten som han hade önskat besöka. Tömningen av flaskan hade inte skett genast, utan först en timme senare, när patientens lunch fördes till isoleringscellen. Förfarandet uppfyllde inte patientlagens bestämmelser.

JO ansåg det också vara oroväckande att det i utlåtandet och utredningarna med anledning av klagomålet inte hade ansetts att det var förödmjukande och i strid med människovärdet att patienten sett sig tvungen att förrätta sitt behov på golvet. Sjukvårdsdistriktet hade i stället sagt sig vilja gottgöra patienten för att det av uppföljningsanteckningarna inte hade framgått att avföringen omedelbart hade avlägsnats, på det sätt som personalen instruerats efter JO:s föregående ståndpunktstagande (se JO:s berättelse för år 2011, s. 242). Enligt JO visade detta att sjukhuset fortfarande inte hade tillägnat sig principerna med människovärdig behandling och inte insett att möjligheten att få gå på toaletten ingår i god vård.

JO utfärdade till Pitkänemi sjukhus en anmärkning för lagstridigt förfarande. Birkalands sjukvårdsdistrikt meddelade att det som gottgörelse till patienten står för behandlingsavgifterna för patienten under behandlingsperioden ifråga, och detta överensstämde med patientens ersättningskrav.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 30.5.2013,
DNR 3333/4/11*, FÖREDRAGANDE IISA SUHONEN

Mattinsvepning i psykiatrisk sjukhusvård

Vid enheten för behandling av särskilt besvärliga psykiatripatienter i Pitkänemi sjukhus används s.k. mattbehandling, alltså inlindning i en matta, när det är fråga om svårt aggressiva barnpatienter.

JO tog ställning till denna omständighet efter ett klagomål. Han konstaterade att inlindningen i en matta visar likheter med förfaranden som bindning och fasthållande i behandlingssyfte; juridiskt kan metoden inte jämföras med någonting. Metoden att patienten rullas in i en matta har inte normativt stöd i mentalvårdslagen. Eftersom inrullandet i en matta inte tillåts i mentalvårdslagen ens när det gäller en patient som intas för observation eller behandling, kan inrull-

ningen i en matta med stöd av medgivande av en patient som frivilligt underkastar sig vård inte anses vara nödvändig; behandlingen motsvarar inte proportionalitetsprincipen och är alltså inte acceptabel.

Inrullningen i en matta är en tvivelaktig metod med tanke på behovet av människovärdig behandling. Enligt JO innebär metoden ett mycket djupt ingrepp i patientens personliga frihet och den kränker på ett exceptionellt sätt patientens kroppsliga integritet. Om det finns vilja att tillåta en metod av detta slag, måste det i lag stiftas om åtgärden och om patientens medgivande till metoden.

JO har till social- och hälsovårdsministeriet (SHM) gett ett förslag om att ministeriet företar en bedömning om i vilken mån JO:s avgörande ger anledning till lagstiftningsåtgärder (2598/4/12*).

Handräckning av polis kunde inte beviljas för transporten av en patient i öppen vård till ett vårdhem

En klagande kritiserade ett förfarande av en tandläkare, en polisinrättning och förstainsatspersonalen i ett sjuktransportföretag i bemötandet av klagandens dotter (nedan patienten). Tandläkaren hade vänt sig till polisen med begäran om handräckning med transporten av patienten (född 1987) till ett vårdhem, där patienten var intagen för frivillig vård. Den klagande uppger att en polispatrull hade brutit sig in i familjens hem, varefter patienten med våld hade tagits till en ambulans och bundits där i ryggläge för den tid transporten pågick.

Enligt mentalvårdslagen kan en läkare vid en hälsovårdscentral eller ett sjukvårdsdistrikt be polisen om handräckning för transport av en patient till en *hälsocentral eller ett sjukhus* för utredning av behovet av psykiatrisk vård. Det sägs också att orsaken till att handräckningen behövs ska vara att den som ska föras är *våldsam eller någon annan sådan orsak*. I lagstiftningen om sjuk- och

hälsovård behandlas läkare och tandläkare som separata yrken. En tandläkare får alltså inte alls be polisen om handräckning. I detta fall var det dessutom uppenbart att de övriga kraven i mentalvårdslagen inte var uppfyllda.

Med handräckning företas ingrepp i den berörda personens personliga frihet och polisen är enligt mentalvårdslagen skyldig att bistå läkaren med handräckning i situationer där de i lagen givna kriterierna uppfylls. Polisen har i allmänhet inte rätt att ifrågasätta en bedömning av en yrkesutbildad person inom sjuk- och hälsovården om hälsotillståndet hos den person för vilken handräckning begärs. Yrkespersonen ska alltså försäkra sig om att förfarandet uppfyller kraven i lagen. Tandläkaren handlade lagstridigt genom att begära handräckning utan behörig, i lagen stadgad orsak.

Enligt kommissarien var givandet av handräckning motiverat enligt polislagen, eftersom det i tandläkarens begäran hänvisades till bestämmelser i mentalvårdslagen och socialvårdslagen. När det beaktas att handräckningen innebär ingrepp i den berörda personens personliga frihet, ska den polismyndighet som ger handräckning reda ut om begäran om handräckning är korrekt, beträffande såväl befogenheten som åtgärdens innehåll. En polismyndighet har i allmänhet inte förutsättningar att ifrågasätta en läkares bedömning av den berörda personens hälsotillstånd. I detta fall hade det dock av begäran om handräckning framgått att avsikten inte hade varit att personen skulle tas till en hälsocentral eller ett sjukhus, så som förutsätts i mentalvårdslagen. Det var också uppenbart att en tandläkare inte är en sådan socialmyndighet som avses i socialvårdslagen. Kommissarien hade förfarit lagstridigt genom att bevilja handräckning på premisser som inte ingick i lag.

Det är uppenbart att patienten hade uppfattat situationen så att hon hade tvingats stiga in i ambulansen. JO anser därför att patienten reellt utsattes för frihetsberövande, låt vara kortvarigt, till följd av felaktiga åtgärder av både tandläkaren

och polisen. JO bad sjukvårdsdistriktet och polis-inrättningen överväga om de kunde ge patienten gottgörelse för den kränkning hon utsatts för.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 5.12.2013,
DNR 4398/4/12*, FÖREDRAGANDE HÅKAN STOOR

Polisinrättningen meddelar att den bett patienten om ursäkt för sitt tjänstefel, beklagat det inträffade och avser att till patienten betala en gottgörelse på 300 euro.

Sjukvårdsdistriktet beklagade bristerna i förfarandet och beslöt betala patienten 300 euro som gottgörelse för kränkningen av hennes personliga frihet.

Skillnader i tandvård inom den institutionella vården

Under undersökningar av ett klagomål kom det fram att det förekommer skillnader mellan olika sjukvårdsenheter inom psykiatrisk sjukhusvård när det gäller tand- och munvård. Särskilt gäller detta för patienter som bara kortvarigt genomgår psykiatrisk vård.

Som JO ser saken hör mun- och tandvårdstjänsterna inom den institutionella vården till de nödvändiga tjänsterna i behandlingen som helhet. Även när patienter bara genomgår kortvarig institutionell vård bör de bli delaktiga av sådana tandvårdstjänster som de behöver, akuta som icke-akuta. Att uppskjuta dessa tjänster tills institutionsvården är avklarad kan godtas enbart om detta med tanke på patientens hälsotillstånd och sjukdomens förutsedda utveckling är motiverat av medicinska och/eller odontologiska orsaker.

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. I juridisk litteratur har det framförts att kommunernas skyldigheter beträffande sociala grundrättigheter obestriddligen är beroende av kompletterande lagstiftning i situationer där de i grundlagen givna reglerna formu-

lerats som ett uppdrag som tillkommer lagstiftarna. Just bestämmelsen i 19 § 3 mom. i grundlagen är ett typiskt exempel på stadganden av detta slag.

JO konstaterade att det i lagstiftningen inte definieras vilka slags tjänster som ska omfattas av den avgift, som patienter i institutionell vård bidrar med för vård och uppehälle, i form av vård- dygnsavgift eller avgift enligt betalningsförmåga. För att behövliga orallhygieniska tjänster jämlikt ska tillhandahållas även personer i institutionell vård, bör lagstiftningen enligt JO preciseras till tillämpliga delar.

JO bad Valvira föra fram sin uppfattning i denna fråga till kännedom för sjukvårdsdistrikten och för de enheter inom social- och hälsovården som ger institutionell vård. Han framförde också till kännedom för social- och hälsovårdsministeriet sin uppfattning om behoven att precisera lagstiftningen, och föreslog att ministeriet börjar vidta behövliga åtgärder (2977/4/12*).

Kommuner har i strid med lagen begränsat distributionen av vårdtillbehör

Några kommuner och samkommuner har begränsat distributionen av vårdtillbehör till långtidssjuka, vilket strider mot lagen. JO konstaterade, att det är skäl att ingripa i denna praxis så att en laglig och jämlik behandling av patienterna kan tryggas. JO bad SHM instruera kommunerna och samkommunerna om hur de ska förfara enligt lagen.

Enligt hälsovårdslagen hör det till de sjukvårdstjänster som ska ordnas av kommunen, att enligt vårdplanen tillhandahålla nödvändiga förbrukningsartiklar för behandling av långvarig sjukdom. Dessutom ska vårdtillbehören vara avgiftsfria. JO konstaterade, att detta betyder att varje patients behov av vårdtillbehör ska bedömas individuellt.

JO hade tagit ställning i ärendet på grund av två klagomål. Samkommunen för Riihimäki-regionens hälsovårdscentral hade anvisat hälsovårdscentralerna att begränsa distributionen av vissa vårdtillbehör så att patienten själv skulle

betala tillbehör som översteg ett visst maximibelopp. Anvisningen gällde t.ex. diabetespatienters teststickor för blodsocker. Förfarandet var lagstridigt eftersom det inte beaktade patientens individuella behov.

I Kuopio hade till diabetiker inte distribuerats material, dvs. lansetter för mätning av blodsocker. Som motivering anfördes att man i driftsplanen för stadens hälsovård inte hade kunnat beakta den kostnadsökning som orsakades av hälsovårdslagen, som trädde i kraft mitt under året. Kuopio handlade lagstridigt då staden inte skötte distributionen av vårdtillbehör enligt hälsovårdslagen. Grundlagen ålägger kommunerna att trygga lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänster. För att uppfylla sin förpliktelse måste kommunerna ta in de nödvändiga anslagen i sin budget, i stället för att medvetet underdimensionera budgeten. Om det visar sig att anslagen inte räcker till måste kommunen genom en tilläggsbudget eller på något annat sätt se till att de lagstadgade förpliktelserna uppfylls.

JO ansåg det vara viktigt att konkret ingripa i lagstridig praxis av det slag som det här är fråga om. Han ansåg att SHM med beaktande av dess lednings- och tillsynsskyldighet måste agera i ett fall som detta, då en kommun eller en samkommun genom lagstridiga förfaranden och anvisningar styr distributionen av vårdtillbehör. Det är dessutom fråga om s.k. vårdbeslut av en läkare, och enligt vedertagen rättspraxis får sådana beslut inte överklagas. JO bad ministeriet meddela vilka åtgärder det vidtagit i ärendet (197/2/13*).

Ministeriet meddelade att det i samarbete med Finlands kommunförbund har sammanställts en preciserad anvisning till kommunerna om distributionen av vårdtillbehör. I samband med detta arbete hördes företrädare för kommuner som håller hälso-centraler samt patientorganisationer, bl.a. Diabetesförbundet i Finland. Anvisningen skickades till kommunerna i juni 2013. I anvisningarna betonar SHM att distributionen av vårdtillbehör för sjukvård alltid måste baseras på individuellt bestämda behov och på bedömning och uppföljning av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. SHM konstaterar att kommunerna kan lägga upp egna inst-

ruktioner, men att dessa inte får inskränka på den mängd tillbehör som bygger på de individuella behoven. SHM påpekar i sin anvisning att vårdtillbehören ges utan ersättning, inte heller debiteras självriskandelar, leveranskostnader eller andra avgifter.

Sjukvårdsdistrikten använder cancermedicin i behandlingen av ögonsjukdom

Efter ett klagomål tog JO år 2012 ställning till bruket av ett läkemedel för behandling av cancer, Avastin, som s.k. *off label*-medicinering i allmän hälso- och sjukvård. JO skickade då sitt avgörande i klagomålsärendet (1918/4/11) i informations-syfte till SHM och Valvira. Han bad Valvira meddela vilka åtgärder som vidtagits i de olika sjukvårdsdistrikten med anledning av avgörandet (se JO:s berättelse för år 2012, s. 254–255).

Utgående från de utredningar som sjukvårdsdistrikten sänt in via Valvira konstaterade JO att hans beslut hade lett till omprövning av behandlingsrutinerna och till ändringar i nästan alla sjukvårdsdistrikt.

Det framgick av utredningarna från sjukvårdsdistrikten att Avastin dock fortfarande användes allmänt i behandlingen av den våta formen av åldersrelaterad makuladegeneration. I ett av sjukvårdsdistrikten var Avastin det enda läkemedlet som användes i denna behandling. Motiveringen till bruket av Avastin var att skillnaden mellan Avastin och andra läkemedelspreparat inte var signifikant beträffande effektivitet och biverkningar, och att Avastin var väsentligt billigare än något av de andra läkemedlen. Myndigheten som ansvarar för läkemedelstryggheten, Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet Fimea, har inställningen att det intraokulära bruket av Avastin inte kan motiveras av medicinska skäl.

JO betonade att en läkare som har för avsikt att ordinera ett läkemedel *off label* är skyldig att meddela patienten om att läkemedlet ges för annat bruk än det som nämns i den produktresumé som tillståndsmyndigheten godkänt. Läkaren ska också för patienten klargöra de behandlings-

relaterade skälen till ordinationen av ett *off label*-läkemedel. Till vård av god kvalitet hör, enligt patientlagens definition, att ett meddelande av detta slag ges till patienten i skriftlig form.

JO konstaterade att en patient som vägrar bli behandlad med Avastin som *off label* – vilket patienten har rätt att göra enligt patientlagen – så får patienten inte lämnas utan vård. Att inte behandla patienten är lagstridigt. JO betonade att, när en läkare ordinerar Avastin *off label*, så betonas läkarens ansvar för att patienten informeras skriftligt om saken. Bruket av ett läkemedel *off label* förutsätter att patienten, efter att ha informerats om saken, ger skriftligt medgivande till behandlingen.

JO skickade sitt ställningstagande till Valvira i informationssyfte. Han bad Valvira med tillgängliga metoder övervaka sjukvårdsdistriktens behandlingspraxis i detta avseende. JO skickade också kopior av sitt ställningstagande till SHM och samtliga sjukvårdsdistrikt (3603/2/13*).

Maskinell dosdispensering av läkemedel får inte medföra tilläggskostnader för patienterna

JO konstaterade att många kommuner och samkommuner sköter den maskinella dosdispenseringen av läkemedel på ett lagstridigt sätt. Den får nämligen inte medföra tilläggskostnader för patienterna. Kommunernas varierande praxis innebär också att patienterna inte blir jämlikt bemötta.

Flera kommuner håller på att övergå eller har redan övergått till maskinell dosdispensering inom hemvården och för klienter i serviceboenden. Detta innebär att apoteket levererar patientens läkemedel förpackade i doser för en eller två veckors behov. Avsikten är att på detta sätt förbättra läkemedelssäkerheten och minska svinnet. Apoteken prissätter servicen självständigt. I vissa kommuner betalar patienten själv kostnaderna för dosdispenseringen och i vissa kommuner en del av kostnaderna, medan kostnaderna i några kommuner betalas av kommunen.

JO konstaterade att dispenseringen av läkemedel hör till kommunens lagstadgade skyldigheter, eftersom det är fråga om sådan sjukvårdsservice som avses i hälso- och sjukvårdslagen. Detta betyder att kommunen inte kan undanta läkemedelsdispenseringen till sina patienter från sin skyldighet att ordna service och i stället överföra uppgiften på patienterna som förutsätts ordna saken tillsammans med apoteken och själva stå för kostnaderna. Kommunen har alternativa sätt att sköta sina lagstadgade uppgifter. Kommunen kan själv ombesörja manuell dosdispensering eller köpa maskinell dosdispensering från ett apotek. Om kommunen upphandlar tjänster får detta inte medföra tilläggskostnader för patienterna.

JO tog ställning i ärendet med anledning av ett klagomål. I klagomålet kritiserades bl.a. ojämlikheten mellan patienterna samt de varierande kostnader som apoteken tog ut i olika kommuner. Enligt klaganden hade ett apotek 2010 debiterat 5,40 euro per vecka för servicen och ett år senare 10,90 euro, trots att läkemedlen levererades förpackade i påsar endast varannan vecka.

JO bad SHM ge kommunerna och samkommunerna sådana anvisningar att de ska ordna den maskinella dosdispenseringen av läkemedel på ett jämlikt sätt och enligt lagen. Han bad ministeriet meddela vilka åtgärder hans uppfattning har föranlett (809/4/11*).

SHM meddelade att ministeriet i samråd med Finlands Kommunförbund har sammanställt en anvisning i ärendet till alla kommuner. Anvisningen om kommunalt anordnad läkemedelsdispensering gavs 2.10.2013. I anvisningen sägs bl.a. "Om en kommun upphandlar dosdispenseringen av läkemedel som köpta tjänster, ska kommunen i sin helhet svara för kostnaderna för dosdispenseringsarvodet". Om det i hemvård enligt behandlingsplanen ingår läkemedelsdispensering via doserare, ska kommunen stå för de extra kostnaderna ifall doseringsuppdraget överläts till ett apotek. Motsvarande princip tillämpas på boende i servicehem enligt socialvårdslagen.

Fortfarande ingen tandläkarjour

JO tog än en gång ställning till att det fortfarande inte ordnas tandläkarjour i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen. Hälso- och sjukvårdslagen ålägger kommuner och samkommuner för sjukvårdsdistrikt att ordna dygnet-runt-jour för brådskande munhälsövård. Lagen trädde i kraft 1.5.2011.

Ärendet prövades denna gång med anledning av ett klagomål som gällde Träskända stad. Av stadens utredning framgår att det våren 2012 ordnades tandläkarjour endast vardagar under tjänstetid och, som regionalt samarbete, en timme på lördagar. Med köpta tjänster hade samjouren från och med september 2012 förlängts till kl. 21, men fortfarande fanns det ingen nattjour. Enligt staden är avsikten att nattjouren vid Tölö sjukhus ska kunna anlitas av HNS:s medlemskommuner, efter att förordningen om jourarrangemang har trätt i kraft.

JO konstaterade att Träskända stads arrangemang inte är lagligt eftersom det inte fanns jour dygnet runt. Han ansåg inte heller att förordningen som är under beredning är en godtagbar grund för att åsidosätta en lagstadgad skyldighet.

JO hade tagit senast i december 2011 ställning i ett liknande ärende (se JO:s berättelse för år 2011, s. 243–244). Då hade framgått det att det i huvudstadsregionen saknades tandläkarjour dygnet runt.

JO bad Valvira utreda hur patienternas rätt till brådskande munhälsövård tryggas på olika håll i Finland. Av utredningen framgår att det finns stora regionala skillnader i hur tandläkarjouren är ordnad. JO konstaterade nu i sitt beslut att denna lagstadgade skyldighet uppenbart inte uppfylls i någon av Finlands kommuner och sjukvårdsdistrikt. Han ansåg att den rådande situationen är allt annat än tillfredsställande. Hälso- och sjukvårdslagen, där det uttryckligen föreskrivs om skyldigheten att ordna jour dygnet runt, har redan varit i kraft över två år och från JO:s beslut om brådskande munhälsövård har det redan förflutit nästan ett och ett halvt år.

JO sände kopior av sitt beslut till SHM, Valvira och regionförvaltningsverken (804/4/12*)

SHM meddelade att det 29.8.2013 hade gett en förordning (652/2013) om grunderna för brådskan- de vård och villkoren för jour inom olika medicinska verksamhetsområden, där även mun- och tandvård ingår. Förordningen gäller från 1.1.2015. SHM har för avsikt att år 2014, innan förordningen träder i kraft, hålla informationsmöten för ledande hälsocentral- standläkare. SHM har bedömt vilka åtgärder som behöver genomföras utgående från förslagen av en utredningsgrupp för mun- och tandvård. I sitt arbete behandlade gruppen också utvecklingen av jourverk- samheten.

Valvira meddelade att det 6.9.2013 hade gett ut en instruktion till hälsocentraler och sjukvårdsdist- rikt, där det behandlas centralernas och distriktens skyldigheter att anordna dygnet-runt-jour för mun- och tandvård. I instruktionen uppmärksammar Val- vira hälsocentralerna och sjukvårdsdistrikten på de i lag förutsatta tjänsterna för tand- och munvård, som ska vara tillgängliga hela dygnet. I arrangeman- gen för dessa tjänster ska ingå både en plan för an- ordnandet av hälsovården och avtal om tillhanda- hållandet av specialistsjukvård.

Väktarnas ställning i mentalvårds- sjukhus bör preciseras

JO ansåg det vara ytterst problematiskt att det på mentalvårdssjukhus finns en del arbetsuppgifter i anslutning till vården där det är befogat att ta till fysiska maktmedel, men som vårdpersonalen inte klarar av utan att utsätta sig för fara, och som väktarna inte har befogenhet att ta till.

JO föreslog för SHM och inrikesministeriet att uppgifterna och befogenheterna för de pri- vata bevakningsbolagens väktare på mentalsjuk- husen borde utredas, och till lämpliga delar bli föremål för stadganden. I detta sammanhang vore det befogat att utreda behovet av fortbild- ning av väktare.

JO utredde anlitandet av privatanställda väkta- re på statliga sinnessjukhus efter en inspektion på Niuvanniemi sjukhus. JO konstaterade att grund-

lagen bara tillåter frihetsberövande på laglig grund, och att rättigheterna för den som har berövats sin frihet skall tryggas genom lag. Lag- stiftningen om de grundläggande rättigheterna måste vara exakta och noga avgränsade.

En väktares särskilda befogenheter enligt lagen om privata säkerhetstjänster (avlägsnande av en person, gripande av en person som begått brott, kroppsvistering av en gripen) är sällan såda- na som är tillämpliga inom slutna anstalter. Väk- tarnas verksamhet i anstalterna bygger i stället på den så kallade varmansrätten, närmast nödvärn, vars regler är mycket öppna och som i slutna in- rättningar leder till besvärliga tolkningsfrågor.

De bevakningsavtal som sjukhuset hade in- gått innehöll i själva verket uppdrag som väkta- ras befogenheter inte tycks berättiga till, åtmin- stone är frågan mycket öppen för tolkning, exem- pelvis hjälp med själva behandlingen och beläg- gandet med bojar under transporter. Enligt JO är det med tanke på patienternas, personalen och väktarnas säkerhet och rättsskydd oundgängligt att situationer av det nämnda slaget utreds och vid behov regleras med ändamålsenliga normer.

JO ansåg vidare att behovet av tilläggsutbild- ning för väktare som arbetar inom sjukhus behö- ver utredas. Väktarna ingår i den vårdmiljö som patienterna ställs inför. Därför bör uppmärksam- het ägnas åt väktarnas kunskaper om psykiska sjukdomar och åt deras beredskap att bemöta sjuka människor.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 19.6.2013,
DNR 1222/2/11*, FÖREDRAGANDE HÅKAN STOOR

Det finns inga bestämmelser om permissionsvillkor för psykiatriska patienter

När det gäller vård oberoende av patientens vilja ingår det i mentalvårdslagen inga bestämmelser om beviljande av permission eller om villkor som ställs för beviljandet. Ändå kan det vara fråga om begränsande av de grundläggande rättigheterna – som t.ex. förbud mot utlandsresor under per- missionen. Restriktionerna av patienternas rätt

får inte bestämmas med inrättningens interna bestämmelser, utan sådana restriktioner måste baseras på lag. Enligt JO behövs det bestämmelser i lagform om förutsättningarna för beviljande av permission, och om permissionsvillkoren för personer i vård oberoende av patientens vilja.

JO insände till SHM ett förslag om att ministeriet bedömer behovet av att i mentalvårdslagen ta in bestämmelser om permission för patienter i vård oberoende av patientens vilja, samt om de villkor som får ställas på patienten under permissionsperioden.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 26.11.2013,
DNR 3731/4/12*, FÖREDRAGANDE IISA SUHONEN

SHM meddelade att enligt planerna ska en totalrevidering av mentalvårdslagen inledas hösten 2014. I samband med revideringen är det möjligt att utreda behovet av särskilda bestämmelser om förutsättningar och villkor för permissioner för patienter som vårdas oberoende av sin vilja.

Rättspsykiatriska patienter bör ha rätt att skaffa personliga tillbehör

I lagstiftningen sägs ingenting om rätten för patienter på mentalvårdssjukhusinrättningar att köpa livsmedel och annat för personligt bruk. Som jämförelse konstaterade JO att det i fängelselagen stadgas att ett fängelse måste ge fångarna möjlighet att skaffa sig sådana varor. En fånge har också rätt att skaffa sig bruksföremål och tillbehör som fängelset förmedlar. Enligt anvisningar av Brottsföljdsverket ska varorna som säljs i butiker inom fängelset säljas till fångarna för anskaffningspris.

Med beaktande av de långa perioder som patienter i rättspsykiatrisk vård vistas på sjukhus är det enligt JO viktigt att de ska ha möjlighet att skaffa livsmedel och annat för personligt bruk, till förmånliga priser på samma sätt som gäller för straffångar.

JO skickade sitt avgörande till SHM för information och för att beaktas i beredningen av kommande lagstiftning.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 16.5.2013,
DNR 1223/2/11*, FÖREDRAGANDE HÅKAN STOOR

Rättsskyddet för personer som genomgår övervakade narkotikatest

Bland det som ingår i den i grundlagen ställda rätten till behandling på behörigt sätt ingår allmän omsorgsskyldighet. Enheten för rusmedelsanalys inom Institutet för hälsa och välfärd (THL) hade inte agerat enligt denna skyldighet, eftersom det i hanteringen av ett prov hade analyserats fel prov.

JO konstaterade att det för säkrande av de testade personernas rättsskydd vore skäl att införa klara och förpliktande procedurer för all narkotikatestning under övervakning (m.a.o. test där testresultaten kan ha rättsliga, sociala, ekonomiska eller rättsskyddsmässiga konsekvenser för de testade), av motsvarande slag som de procedurer som redan används i arbetslivet. Detta skulle säkra att en testad person som vill klandra testningen ges möjlighet att omedelbart få genomgå ett upprepat test, innan de konsekvenser som bestäms utgående från testresultatet går i verkställighet.

JO gav THL en anmärkning för felaktigt förfarande. JO föreslog för SHM att lagstiftningen preciseras så att de testades rättsskydd kan stärkas till en nivå som motsvarar arbetslivets, alltså klart definierade och förpliktande metoder för test under övervakning (3554/4/12*).

Brister i lagstiftningen som gäller skadestånd för skador orsakade av produkter och utrustning inom hälso- och sjukvården

JO Riitta-Leena Paunio hade 10.4.2002 till statsrådet inkommit med ett förslag i ärendet (dnr 795/2/03). Enligt förslaget begränsas i vissa fall ersättningsskyldigheten för skador som inom sjukvården orsakas av produkter och utrustning till det ansvar som gäller enligt produktansvarslagen. Med tanke på en patients rättsskydd är det dock problematiskt att patienten, i en situation som omfattas av produktansvarslagen, tvingas visa att hälsovårdsprodukten har haft ett fel och att felet har orsakssammanhang med den skada som patienten lidit.

Om det ekonomiska ansvaret för en skada i första hand drabbar den som producerar hälso- och sjukvården, skulle det enligt JO:s förslag också vara ägnat att förbättra patientens rätt till god hälso- och sjukvård. Det sägs i förslaget att det kunde vara befogat att utveckla lagstiftningen så att patienternas rättsskydd tillgodoses bättre än nu.

Det hade inlämnats klagomål till JO om att det fortfarande inte har vidtagits några som helst åtgärder för utveckling av lagstiftningen enligt det som hade sagts i JO Paunios avgörande. JO Jääskeläinen förenade sig med JO Paunios framställning.

Omsorgsministern besvarade ett skriftligt spörsmål i riksdagen SS 346/2013: "Ersättningar till patienter som får konstgjorda leder, för kostnader till följd av apparaturfel" bl.a. som följer: "När en skada beror på att en ledprotes fungerar felaktigt eller dåligt i sig på grund av exempelvis ett tillverknings- eller planeringsfel har man i åratal tolkat patientskadelagen på så vis att ersättning inte beviljas. Denna är en klar brist i dagens lagstiftning. I ärendet bör ingripas och lagstiftningen förändras så, att den behandlar rättvist patienter med protes."

JO påskyndade åtgärderna för tillrättaläggande av bristerna i lagstiftningen när det gäller ersättningssystemet i samband med skador till följd av felaktig produkter och utrustning i hälso- och sjukvården (3663/2/13).

SHM meddelade att det i patientskadelagen har observerats många brister som gör att lagändringar är påkallade. Därför avser SHM att gå igång med en totalrevidering av patientskadelagen. Beslut föreligger inte ännu om tidtabellen för denna reform. I reformarbetet är det meningen att även utreda och bedöma frågan om lagens tillämpningsområde ska vidgas till att också omfatta skador som uppstår på grund av fel i artificiella komponenter som monteras in i patienterna. Vidgningen av det område som omfattas av ersättningsskyldigheten kommer dock bara att gälla skador som följer av åtgärder som vidtagits efter att den nya lagen har trätt i kraft.

Behov av reglementering beträffande alternativa vårdformer

Ett antal klagande kritiserade Valvira's förfarande när det gäller tillsynen av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som ger behandlingar baserade på tro och på vetenskapligt icke-verifierade metoder.

Valvira konstaterade att tillhandahållandet av alternativvård bara omfattas av Valvira's övervakning i sådana fall när det är fråga om metoder som praktiseras av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården och när en sådan yrkesutbildad person i sitt yrke använder andra än allmänt vedertagna behandlingsmetoder. I detta sammanhang bedömer Valvira bl.a. om en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården i sin yrkesutövning har börjat företa sådana ingrepp, för vilka personens utbildning och yrkesskicklighet måste anses vara otillräckliga, och om personen börjat ta till förfaranden som inte följer lagen om yrkesutbildade personer inom sjuk- och hälsovården, som inte är allmänt godtagna eller som är omotiverade.

Valvira konstaterade att den som ger alternativvård inte får använda en yrkesbenämning som hör till en yrkesutbildad person inom sjuk- och hälsovården, och måste se till att patienten/kunden inte får intryck av att den vård som ges är allmänt accepterad vård av det stadgade slaget eller en sådan behandling som en yrkesutbildad person inom sjuk- och hälsovården ger.

Valvira och dess föregångare Rättsskyddscentralt för hälsovården har i sina avgöranden konstaterat att olika alternativbehandlingar som marknadsförs för diagnos och behandling av sjukdomar inte normalt är hälso- eller sjukvård, inte ens om den person som utför behandlingen har den utbildning som förutsätts för en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården. I avgörandet betonas att när en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården erbjuder sina patienter undersökning och vård som inte kan anses vara allmänt vedertagen och erfarenhetsmässigt belagd inom hälsovården, så ska personen vara noga med att patienten inte får uppfattningen, via t.ex. marknadsföring eller annan information, att den behandling som ges är allmänt vedertagen hälso- och sjukvård eller vård av det slag som ges av en yrkesutbildad person.

Valvira har under den senaste tiden fått in allt fler anmälningar och förfrågningar som gäller alternativa behandlingar av olika slag. Valvira medger att en patient/kund kan bli konfunderad av en situation där en yrkesutbildad person inom sjuk- och hälsovården erbjuder alternativbehandlingar. Särskilt svår kan situationen vara i samband med sårbara patientgrupper. Valvira anser därför att det är viktigt att lagstiftningen i detta avseende görs tidsenlig. Valvira hänvisar till en rapport av en arbetsgrupp inom SHM som utreder behovet av lagstiftning om alternativvård; Behovet av reglementering beträffande alternativa vårdmetoder (SHM:s utredningar 2009:17), där en omfattande genomgång av frågorna ges.

JO förenade sig med Valviras uppfattning och delgav SHM sin uppfattning om behovet av kompletterad lagstiftning för alternativa behandlingsmetoders vidkommande (474/4/12).

Rätten för HIV-positiva och deras makar/makor att få assisterad befruktning

Föreningen Positiiviset ry klagade på att varken HIV-positiva personer eller deras makar/makor får assisterad befruktning i Finland, eftersom HIV-positiva personers könsceller på grund av smittorisken inte får behandlas i laboratorier som också hanterar andra människors könsceller. Föreningen anser att det nuvarande läget är diskriminerande mot HIV-positiva och deras partners.

Av utredningen förefaller det för det första som om Helsingfors och Åbo universitetscentralsjukhus samt Kuopio universitetssjukhus inte gav assisterad befruktning till HIV-positiva kvinnor, ens med sperma från en HIV-negativ man. Vid universitetssjukhusen i Uleåborg och Tammerfors fick däremot HIV-positiva kvinnor befruktningsbehandling av ett slag som inte hanterar kvinnornas könsceller. JO konstaterade att de HIV-positiva kvinnorna alltså var i ojämlig ställning beträffande detta slags behandling, beroende på vilket sjukvårdsdistrikt deras hemkommun tillhörde. För denna ojämlighet anfördes inga godtagbara skäl.

För det andra ges enligt nuvarande behandlingspolicy inte i ett enda sjukhus sådan befruktningsbehandling där en HIV-positiv persons könsceller används. Det beror på att en HIV-positivs könsceller inte tryggt kan hanteras i de laboratorier som ger fertilitetsbehandling. Den juridiska frågeställningen i detta fall är om den omständigheten att hanteringen av HIV-positiva människors celler kräver särskilda förhållanden i laboratorierna är en godtagbar grund för att dessa personer ska ställas i en ojämlig ställning beträffande assisterad befruktning?

I den individspecifika beslutsprocessen inom hälsovården är utgångspunkten en behovsprincip: enligt patientlagen har en patient utan diskriminering rätt till sådan god hälso- och sjukvård som förutsätts av hans eller hennes hälsotillstånd. Bedömningen av vad som är vårdbehovet med tanke på patientens tillstånd måste baseras på medicinskt godtagbara kriterier.

JO konstaterade att förbudet mot diskriminering i avgörandena som gäller behandling är en rättvisefråga av central betydelse med tanke på de grundläggande rättigheterna. Inga andra prioriteringar i de individspecifika vårdlösningarna är lagliga än sådana som gäller sjukdom, vårdbehov och bedömningen av behandlingens effekt. Tillgången på hälsojänster måste utgå från ett vårdbehov som krävs av patientens hälsa och ett medicinskt motiverat behov.

Enligt JO:s uppfattning är det faktum, att hanteringen av HIV-positiva personers könsceller kräver laboratorier med speciella förhållanden, inte ett godtagbart skäl till att dessa personer försätts i en specialställning beträffande assisterad befruktning. Att ett laboratorium för ändamålet saknas leder i verkligheten till att HIV-positiva personer och deras partners blir utan behandling. Det kan inte godtas att detta slags personer blir hänvisade till att låta sådan behandling ske t.ex. i Sverige eller i Danmark. JO konstaterade att samarbete mellan olika sjukvårdsdistrikt kunde vara ett sätt att trygga att sådana HIV-positiva och deras makar/makor, om de i övrigt uppfyller förutsättningarna i lagen om assisterad befruktning, får denna behandling.

JO skickade i informationssyfte sitt avgörande till SHM och Valvira. Han bad Valvira skicka ut beslutet till alla sjukvårdsdistrikt och meddela vilka åtgärder som föranletts av avgörandet. JO bad SHM vidta åtgärder för en precisering av grunderna för enhetliga behandlingar, så att dessa harmonierar med den lagstiftning som behandlats i detta avgörande (1863/4/11*).

SHM meddelade att en utredningsperson på uppdrag av ministeriet 30.12.2013 hade publicerat en rapport om enhetliga grunder för assisterad befruktning. I rapporten föreslås att den assisterade befruktningen när det gäller personer som är bärare av smittsamma sjukdomar (t.ex. HIV och andra virusinfektioner av sådana slag som kräver behandling i laboratorier med särskilda förhållanden) koncentreras. Avsikten är att de uppdaterade grunderna för assisterad befruktning utges i januari 2014. Dessa uppdaterade grunder skickas för information till sjukvårdsdistrikten. Utredningen ges ut av SHM som en ministerierapport.

SHM:s förfaringssätt vid handläggningen av begäran om dokument

En klagande hade sökt en tjänst på SHM. Efter att en annan sökande hade utsetts bad den klagande ministeriet ge en kopia dels av jämförelsen mellan alla sökandes meriter, dels av den utsedda personens ansökan.

JO konstaterade att SHM på många sätt hade förfarit felaktigt. Från dokumentet som gavs till den klagande hade information utelämnats, trots att den klagande som part i ärendet var berättigad att få även uppgifter som inte var offentliga. Strykningen av information betydde ett delvis nekande beslut.

Vid utgivningen av dokumentet förfor ministeriet inte på det sätt som anges i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan offentlighetslagen). Avgiften för dokumentkopior debiterades på affärsekonomiska grunder, inte enligt självkostnadspris, möjligen också utan beaktande av bestämmelsen i offentlighetslagen om att dokument som finns sparade i elektronisk form skickas med e-post utan avgift. Av betalningsbeslutet framgick inte på vilket stadgande avgiften baserades. Betalningsbeslutet gavs utan anvisning om sökande av ändring. Beslutet som gällde ändringskrav saknade besväransvisning. Handläggningen av ändringskravet skedde oskäligt länge (handläggningen tog ungefär ett år).

JO gav SHM en anmärkning och uppmanade ministeriet att utreda huruvida den klagande hade lidit ekonomisk skada, med anledning av att avgiften hade beräknats på felaktiga grunder, likaså uppmanades ministeriet överväga ersättning av eventuell skada.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 19.9.2013,
DNR 60/4/11*, FÖREDRAGANDE HÅKAN STOOR

SHM meddelade att det till den sökande återbetalas 47,30 euro (inklusive ränta). Hos tjänstemännen har det inskräpts det förfarande som anges i 14 § i offentlighetslagen. Även betalningsrutinerna har förenhetligats.

4.11.3 INSPEKTIONER

Vid sina inspektioner av 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 och 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 isoleringsrum. En detaljerad beskrivning av observationer och ställningstaganden under JO:s inspektioner finns t.ex. i JO:s berättelse för år 2012 (se s. 259–264).

År 2013 inspekterade JO inom samkommunen Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt resultatområdet för psykiatri vid Uleåborgs universitetssjukhus samt Uleåborgs stads psykiatriska specialistsjukvård. Föredragande vid JO:s kansli företog inspektioner utan förhandsanmälan i HNS' resultatenhet för ungdomspsykiatri, i Paloniemi sjukhus inom Lojo sjukvårdsdistrikt samt i Ny-stads sjukhus, som hör till Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt.

Med anledning av dessa inspektioner tog JO på eget initiativ upp följande omständigheter till granskning:

- behandling av nya patienter inledningsvis med isolering (342/2/14),
- drogtest av nya patienter (342/2/14),
- bruket av väst på enstaka patienter, för undvikande av att patienten lämnar bädden samt placering av en patients bädd i korridoren för att övervakningen ska ske enklare (342/2/14),



I de klagomål som gällde hälsovården och från de inspektioner som gjordes kom det fram att det förekommer praxis för att isolera en klient eller hålla denna fastspänd, med vilka klientens självbestämmanderätt begränsas. JO uppmanade igen att man påskyndar processen med att utarbeta en lagstiftning om begränsning av klientens självbestämmanderätt inom social- och hälsovården. På bilden en bältessäng vid psykiatriska resultatenheten vid Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt.

- verkställighet av sjukhusets brand- och räddningsplan (5027/2/13),
- informationen till patienten och dennes närstående om patienträttigheterna, möjligheten att begränsa dessa och de disponibla rätts-skyddsmedlen (5027/2/13) samt
- praxis för isolering, där en särskild begränsning är enbart den, att patienten spännas fast med bälte (1333/2/14).

4.11.4 AVGÖRANDEN

Tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster

Fullföljande av vårdgarantin

Mängden klagomål som gällde hur vårdgarantin realiserats har gått ned. JO riktade kritik mot fullföljandet av vårdgarantin i följande avgöranden.

En patients rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster uppfylldes inte inom mun- och tandvården i Tammerfors stad, eftersom bedömningen av vårdbehovet och anordnandet av behövlig vård fördröjdes. En patient hade fått vänta på utvärdering av vårdbehovet i närmare tre veckor, och den behövliga vården ordnades först över sex månader senare (479/4/12).

En patients behov av vård bedömdes 16.9.2011 vid Satakunta centralsjukhus, utgående från remisser. Därefter borde patienten inom skäligen tid ha fått medicinskt nödvändig vård, med hänsyn till falllets brådskande natur, i alla händelser inom sex månader från det att vårdbehovet konstaterades, d.v.s. senast 16.3.2012. Patienten togs dock in för operation först 4.4.2012, alltså sex månader 18 dagar efter bedömningen av vårdbehovet. Patientens tillgång till vård försenades därmed. JO betonade att den i hälso- och sjukvårdslagen stadgade fristen för anordnande av vård bara är en maximitid, en tid inom vilken medicinskt nödvändig vård senast ska anordnas, och att vården alltid ska anordnas utgående från patientens individuella situation (2412/4/12).

En patient beviljades inte tid till tandläkarmottagning vid Uleåborgs stads hälsovård, eftersom en oralhygienist hade gjort bedömningen att vårdbehov inte förelåg. JO konstaterade att bedömningen av behovet av vård är en annan sak än en diagnos. En patient är berättigad att få odontologisk undersökning, diagnos och därmed sammanhörande vård, oberoende av om en hygienist bedömer att vårdbehov inte föreligger. Detta betyder dock inte att en patient alltid har tillgång till tandläkarundersökning enligt eget önskemål, utan det kan bestämmas exempelvis en gransk-

ningsintervall på två år, låt vara att det på grund av individuella behov kan göras avsteg från denna tidsplanering (4159 ja 4173/4/12).

Kommunens skyldighet att distribuera vårdtillbehör är lagfäst

En patient hade Alzheimers syndrom och var totalt inkontinent när det gällde urin och avföring. Vuxna patienter fick dock i Esbo bara en blöja för dagen och en för natten, vilket inte var tillräckligt i patientens fall.

Enligt JO stred den av Esbo stad utfärdade anvisningen om tilldelningen av vårdtillbehör, där bl.a. just tilldelningen av blöjor schablonmässigt begränsades, mot lagen. En anvisning av detta slag lämnar inget rum för individuell prövning av användarnas specifika behov. Det går inte att begränsa mängden vårdtillbehör så att tilldelningen understiger en patients individuella behov, och individuella behov får inte begränsas av kostnadsskäl. Stadens förfarande, som innebar att avsteg från den bestämda mängden vårdtillbehör bara fick göras i särskilda fall, kunde leda till situationer där kravet på beaktande av patientens individuella behov inte uppfylls.

I lagstiftningen preciseras inte vilka kroniska sjukdomar som gör att patienterna omfattas av vårdtillbehörstilldelningen. Därmed är det inte möjligt för en stad att med en anvisning om tillbehörstilldelningen kategoriskt utesluta patienter med vissa sjukdomar, utan det måste ske med individuell behovsprövning.

JO delgav Esbo stad sin uppfattning om att stadens anvisning om vårdtillbehör var olaglig (2570/4/12*).

Esbo meddelade att staden väntar på en av huvudstadsregionens arbetsgrupp om tilldelningen av vårdtillbehör begärd precisering av SHM:s direktiv, varefter Esbo avser att uppdatera sin distributionsanvisning. I anslutning till denna uppdatering förtas en omprövning av frågan om olika vårdtillbehör, och det görs en precisering av patienternas rätt till tillbehör enligt individuell prövning.

Inte heller tryggades patienternas i grundlagen stadgade rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster i den praxis och de instruktioner om vårdtillbehörsutdelningen som gällde inom affärsverket Hämeenlinnan Terveyspalvelut. Orsaken var att affärsverkets instruktioner uteslöt distribution till demenspatienter och personer som bodde i enheter för effektiviserat serviceboende (1351/4/12).

De i barnskyddslagen givna skyldigheterna måste uppfyllas i hälso- och sjukvården

Förfarandet som gällde anordnandet av neuropsykologisk rehabilitering, som konstaterats vara behövlig, för ett barn som omhändertagits i Karleby stad och placerats i Keminmaa kommun, hade inte till alla delar skötts korrekt eller enligt lagen. För barnet hade inte anordnats eller inletts rehabilitering, vare sig på ändamålsenligt sätt eller inom den i lag stadgade tiden, trots att behovet var brådskande.

Ansvar för anordnandet av medicinsk rehabilitering kunde inte, på det sätt som föreslagits av Lapplands sjukvårdsdistrikt, kopplas till ett eventuellt beslut av ett försäkringsbolag om beviljande av rehabilitering med stöd av lagen om olycksfallsförsäkring. Det var inte rätt att distriktet uppsköt anordnandet i väntan på att försäkringsbolaget skulle fatta sitt beslut; sjukvårdsdistriktet borde omedelbart ha gått igång med att anordna neuropsykologisk rehabilitering för barnet. Därtill hade sjukvårdsdistriktet gjort en feltolkning av lagstiftningen i och med att det ansåg att den ansvariga för anordnandet av rehabilitering var barnets hemkommun Rovaniemi, och därför handlade i enlighet med denna missuppfattning.

Lapplands sjukvårdsdistrikt, den instans som rekommenderade rehabiliteringen, borde antingen från första början ha utfärdat en betalningsförbindelse för själva vården och därefter reda ut vilket eller vilka organ inom hälsovården som vid tidpunkten för det skedda bar ansvaret för anordnandet av – och kostnaderna för – barnets rehabilitering, eller så borde sjukvårdsdistriktet omedelbart ha överfört sin på bedömning av rehabi-

literingsbehovet baserade rekommendation till den instans som bar ansvaret för anordnandet av vården. Sjukvårdsdistriktets primära uppgift hade varit att försäkra sig om att den neuropsykologiska rehabiliteringen av barnet kunde inledas omedelbart.

Den rehabiliteringsarbetsgrupp som verkade inom Rovaniemi stad, som var insatt i barnets fall, borde ha fört ärendet framåt och borde ha försäkrat sig om att rehabiliteringen hade kunnat inledas, oavsett vem som i sista hand bar ansvaret för anordnandet och kostnaderna. På så sätt skulle barnets rehabilitering ha kunnat inledas utan dröjsmål.

Även Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt hade feltolkat lagstiftningen, när det ansåg att det var barnets hemkommun som skulle ansvara för anordnande av rehabilitering, och handlade i enlighet med denna missuppfattning. Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt skulle i första hand anordna specialistsjukvård för barnet, eftersom barnet hade placerats i Keminmaa kommun, en kommun som ingick i detta sjukvårdsdistrikt. Det var Keminmaa kommun som i första hand ansvarade för anordnandet av primärvården i detta fall (1536/4/12*).

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.

Enligt produktresumén för Pharmacia Fennicas orallösning Redol Comp. får preparatet inte ges till barn under 4 år. En läkare vid hälsocentralen i Kangasala hade dock ordinerat preparatet som hostmedicin till ett 3½ månader gammalt barn, med doseringen 2,5 ml tre gånger per dygn. Enligt utlåtande av Valvira motsvarar doseringen dosen 22,5 mg dextrometorfan i dygnet. Det var fel av läkaren att ordinera dextrometorfan till ett barn under 4 år. Detta riskerade barnets patientsäkerhet och tryggade inte barnets rätt enligt patientlagen att få god hälso- och sjukvård (2053/4/12).

På hälsostationen i Hertonäs, en del av Helsingfors hälsocentral, borde personalen ha kunnat agera smidigare än den gjorde, i samband med att en ålderstigen patient hade bett om att få byta hälsostation. Ett smidigare agerande hade sannolikt medfört att patientens många besök i olika jourenheter hade kunnat undvikas. Även inom hemvården som anordnades av hälsostationen Östra centrum borde det ha varit möjligt att anordna givandet av ögondroppar till en ålderstigen patient på ett smidigare sätt än genom att instruera patienten att ta sig till jourmottagningen (2625/4/12).

Rätten för en ålderstigen person med Alzheimers syndrom att få kvalitetsmässigt god hemvård realiserades inte, eftersom tre hembesök av hemvårdare hade försumrats. Att en ändring skett inom Helsingfors hälsocentrals hemvårdsarrangemang var inte ett godtagbart skäl till att kommunen inte fullgjorde sina lagstadgade plikter. Även när organisationer läggs om måste det tillses att patienternas och klienternas rätt till god hemsjukvård och hemtjänster uppfylls (2361/4/12).

JO ansåg att en urinflaska som fördes till ett isoleringsrum i Pitkäniemi sjukhus inte kunde ses som en ersättning för en toalett. En isolerad patient måste få möjlighet att, om han så önskar, gå på toaletten för urinering, trots att en för ändamålet avsedd urinflaska tillhandahålls i rummet. JO ansåg det vara förödmande och kränkande för människovärdet om det förväntas att en patient i sitt rum ska urinera i en golvbrunn eller i tomma mjölkförpackningar. Patienten hade bankat på dörren av isoleringsrummet för att tillkalla personal som kunde låta honom gå på toaletten. JO ansåg det vara viktigt att en patient i ett isoleringsrum har möjlighet att omedelbart att få kontakt med vårdpersonalen.

En patient som hållits isolerad fick inte vistas utomhus efter att isoleringsperioden löpt ut. Bakom förbudet var en regel på avdelningen som gick ut på att en patient inte på tre dagar efter isolering alls ska få komma ut. Ett kategoriskt förbud av detta slag, som inte var grundat på någon individuell bedömning, hörde inte enligt JO

till god vård. Sjukhuset uppgav att förbudet mot utomhusvistelse gällde för att patienter efter permission hade haft med sig egna läkemedel och hade skadat övriga patienter genom att dela med sig av dessa.

JO ansåg det vara förståeligt att sjukhuset ville begränsa patientens utomhusvistelse, men kunde inte förstå att patienten av denna anledning inte tilläts gå ut, inte ens med vårdpersonal i närheten. Det totala förbudet mot utomhusvistelse gav intrycket att begränsningen var av bestraffningskaraktär, något som inte är förenligt med mentalvårdslagens bestämmelser. Begränsningen av vistelsen utomhus uppfyllde inte heller principen om minsta möjliga ingrepp (proportionalitetsprincipen) (953/4/12*).

I mentalvårdslagen finns inga bestämmelser om patienters utomhusvistelse. I psykiatrisk sjukvård som uppfyller kvalitetskraven ingår möjlighet till regelbunden vistelse utomhus, dock med beaktande till eventuella hinder till följd av patientens hälsotillstånd. Även CPT (Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning) betonar betydelsen av patienters dagliga utomhusvistelse. Den klagande hade åtminstone för en tid förbjudits att vistas ute, även med övervakning. Eftersom personen dock i allmänhet hade haft tillfälle att vara ute, nöjde sig JO med att inskräpa de framförda principerna om att en patients möjligheter att vara utomhus bör, inom ramen för patientens psykiska förmåga, tillåtas även i situationer där han eller hon inte får göra detta på egen hand (1067/4/12).

En följd av kravet på god vård och människovärdig behandling är att det åtminstone borde ha gjorts försök att lindra den ångslan som en patient, vars institutionella psykiatriska vård upphörde, hyste vid utskrivningen, exempelvis så att patienten hade getts tid att lugna ned sig eller ringa till någon ledsagare. En väsentlig del av god vård är att det tillses att patienten känner sig trygg (4626/4/12).

Människovärdet för en delirumpatient respekterades inte på Haartmanska sjukhuset, eftersom personen hölls bunden och förväntades förrätta

sina behov i ett kärl, trots att det hade varit möjligt att ledsaga patienten till toaletten åtminstone efter det att en läkare hade bedömt att personen var lugn (1543/4/12*).

Till följd av otillräcklig tillgång på vårdplatser avsedda för svårt minneshandikappade personer ansågs det i en bäddavdelning vid Esbo hälsocentral vara nödvändigt att i ett nödläge behandla en svårt minnesstörd person med begränsning av de grundläggande rättigheterna, bl.a. rörelsefriheten, i väntan på att en vårdplats skulle bli ledig. JO ansåg att detta inte var acceptabelt, att det var i strid med respekten för patientens människovärde och att det inte var god vård (4913/4/12*).

Rätten till information och självbestämmanderätten

Liksom åren innan aktualiserades också under verksamhetsåret frågor som hör samman med patientens rätt att få information om omständigheter som gäller hans eller hennes vård. Dessutom uppmärksammades det faktum att man i enlighet med patientlagen ska fatta vårdbeslut i samförstånd med patienten. I flera fall bedömdes i vilken mån det var godtagbart att de grundläggande rättigheterna åsidosattes med medgivande från patientens sida.

För att avtal ska kunna ingås med en patient som oberoende av sin vilja genomgår psykiatrisk sjukhusvård, om hållande av personens egendom eller begränsning av kontakterna utanför sjukhuset, är det en förutsättning att patienten har förstått vad avtalet innebär och att det är möjligt att få ett beslut som kan överklagas (1801/4/12).

Att alla patienter på en avdelning av ett psykiatriskt sjukhus, enbart med stöd av avdelningens interna regler, rutinmässigt genomgick kroppsvisitation inklusive avklädning hade inte grund i lag. När det övervägs om det är godtagbart att en begränsning av en patients grundläggande rättigheter görs med stöd av patientens samtycke, är det skäl att uppmärksamma de allmänna förutsättningarna för ingrepp i sådana rättigheter samt i vilken mån lagstiftarna re-

dan har bedömt dessa förutsättningar. Eftersom kroppsvisitation av sådana patienter, som genomgår psykiatrisk sjukhusvård oberoende av sin vilja, måste göras utan att de tvingas klä av sig, kan det inte vara nödvändigt att tvinga en patient som frivilligt underkastar sig behandling att klä av sig; detta strider även mot proportionalitetsprincipen och kan inte vara acceptabelt (2372/4/12*).

En minderårig patient som frivilligt kommit för att vårdas på ett psykiatriskt sjukhus kan inte generellt förutsättas gå med på att det, medan personen tar emot besök, också finns en skötare i det rum där besöket sker. När medgivandet begärs, krävs det bedömning från fall till fall om övervakning av det här slaget verkligen är av nöden, av orsaker som har att göra med att patientens behandling annars allvarligt kan störas.

När patientens samtycke begärs för en kroppsbesiktning i samband med narkotikatest, gäller det att från fall till fall överväga om de laga förutsättningarna för sådan besiktning är uppfyllda. Eftersom en minderårig patient som intagits för observation eller förordnats till vård bara får kroppsbesiktigas under särskilda, i lagen uppräknade förhållanden, kan det inte vara nödvändigt att, på mindre allvarliga grunder och med stöd av medgivande, kroppsbesiktiga en patient som frivilligt underkastar sig vård; detta strider även mot proportionalitetsprincipen och kan inte vara acceptabelt (2598/4/12*).

Om en person som gått med på att genomgå en klinisk läkemedelsundersökning återtar sitt medgivande, bortfaller rätten till hantering av personuppgifterna till den del som handläggningen av de personliga uppgifterna har grundats på ett medgivande enligt personuppgiftslagen för det specifika syftet (i denna situation den kliniska läkemedelsundersökningen) (3107/4/12*).

Om en patient som vårdas i ett psykiatriskt sjukhus åläggs att tillbringa ett dygn eller rentav ett helt veckoslut instängd i sitt rum, så att patienten inte får lämna rummet utan tillstånd av personalen, så är det fråga om isolering av det slag som avses i mentalvårdslagen. Det gör att förfarandet bara kan tillåtas om de i lagen

stadgade förutsättningarna uppfylls, och under iakttagande av de i lagen stadgade procedurerna (4223/4/12 och 4319/4/13).

I ett fall saknade ett beslut från år 2008 om förbud mot återupplivning (DNR-beslut) av en patient grund, och patienten själv eller dennes närstående hade inte hörts innan beslutet fattades. Beslutet avlägsnades ur patientjournalen först hösten 2011, efter att den klagande hade fått kännedom om saken.

Vården av en patient som hade förmågan att själv bestämma om sin behandling borde enligt patientlagen ha skötts i samråd med patienten själv. Detta innebar att hälsocentralens läkare innan DNR-beslutet fattades borde ha diskuterat med patienten om de medicinska motiveringarna till beslutet, beslutets betydelse och konsekvenser för behandlingen. Om patienten inte själv var kapabel att fatta beslut om sin behandling och eftersom det var fråga om ett väsentligt vårdbeslut, borde patienten ha skötts i samråd med de närstående, på det sätt som bestäms i patientlagen. Det betydde att hälsocentralsläkaren innan DNR-beslutet fattades borde ha diskuterat med någon av patientens närmaste. Likaså borde beslutets giltighetstid ha bedömts på nytt när patientens tillstånd förändrades, inte först när en anhörig krävde detta (77/4/12).

En situation där en deliriumpatient bands till händer och fötter uppfyllde sannolikt de nödlägeskriterier som berättigar till sådana tvångsmetoder, åtminstone vid tidpunkten när patienten anlände till sjukhuset, förvirrad och hotfull. Senare, när en läkare hade konstaterat att patienten var rationell och fridsam, var det inte längre berättigat att hålla personen bunden. Det måste finnas lindrigare sätt att hindra en patient från att dricka handsköljmedel än att binda honom eller henne. Inte heller är det korrekt att ta till bindning med den motiveringen att patienten möjligen kan bli konfys och hotfull på nytt (1543/4/12*).

En verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården är inte berättigad att systematiskt blåstestata alla olycksfallspatienter. Ett blåstest innebär en kränkning av den personliga integriteten och

integritetsskydd, och det ska enligt patientlagen vara medicinskt motiverat i varje enskild patient-situation 3586/4/12*).

Patientjournaler

I klagomålen uppmärksammas brister i patientjournaler, liksom under de föregående åren. Genom iakttagande av bestämmelserna om upprättande av patientjournaler tryggas det rättsskydd och den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som garanteras var och en i grundlagen.

En patient hölls i sjukhuset konstant bunden, och som resultat försämrades patientens kondition. Stadssjukhuset hade försummat sina skyldigheter, eftersom det i journalen inte ingick tillräckliga läkaranteckningar om skälen till att patienten hölls bunden, om att patienten eller de anhöriga hade tillfrågats eller om vilka rehabiliterande åtgärder för bevarande av rörelseförmågan som hade vidtagits. JO sade sig upprepade gånger ha drivit på arbetet för att snabbt få till stånd en lagstiftning som ska reglera på vilka sätt social- och hälsovårdens klienters självbestämmanderätt får begränsas. Tills en sådan lagstiftning finns, betonade JO att de av Valvira utfärdade anvisningarna strikt måste följas (2527/4/11).

Patientjournalen i samband med ett fall, där en patient som tagits till jouren placerats i ett rum för specialobservation och där hållits i handbojor, var bristfällig eller saknades helt. I efterskott var det omöjligt att bedöma om det hade funnits något lagligt godtagbart skäl till dessa begränsningar av patientens självbestämmanderätt. Till följd av bristerna i anteckningarna kunde JO inte heller bedöma förhållandena när transporten hade börjat, alltså om transporten av patienten, nedsmord av avföring och bristfälligt klädd, var påtvingad av ett nödläge. Därför blev det outrett om det eventuellt hade funnits något alternativt förfarande som i högre grad respekterade patientens människovärde.

JO utfärdade en anmärkning till Ensiapu Acuta, en tjänsteproducent inom Tammerfors universitetssjukhus, för framtida efterrättelse om att patientanteckningarna inte uppfyllde bestämmelserna vare sig i patientlagen eller i SHM:s förordning om journalhandlingar (nedan journalhandlingsförordningen) (953/4/12*).

I en patientjournal som fördes av Björneborgs hälsocentral hade det inte på två år införts tillräckliga anteckningar för bedömning av vården av en patients axel, d.v.s. förhandsuppgifter, axelns kliniska status och motiveringar till de företagna behandlingarna. Till följd av de bristfälliga anteckningarna var det inte möjligt att i efterskott bedöma situationen för patientens axel, inte heller gick det att utvärdera hur ändamålsenlig behandlingen hade varit eller i vilken mån det hade varit motiverat med ett operativt ingrepp. Hela behandlingskedjans korrekthet kunde inte bedömas för åren ifråga.

En allvarlig brist var att patientjournalen var så bristfällig att den myndighet vars uppgift var att övervaka hälso- och sjukvården, i detta fall regionförvaltningsverket, inte hade förutsättningar att bedöma om behandlingen varit korrekt; det var alltså inte möjligt att förse JO med de begärda expertutlåtandena om vården och dess innehåll. Av denna anledning kunde ställföreträdaren för BJO inte heller själv bedöma om patienten hade fått god hälso- och sjukvård (2412/4/12).

En följd av bestämmelserna i journalhandlingsförordningen är att det av anteckningarna i patientjournalen ska framgå vem som har fattat ett DNR-beslut (Do Not Resuscitate), de medicinska skälen till detta beslut, diskussionerna om saken med patienten eller vid behov med en anhörig, samt patientens (eller den anhörigas) synpunkter på beslutet (77/4/12).

Inga anteckningar fanns sparade om en patients kontakter med en hälsostation. En kontakt per telefon antecknas automatiskt bara i sådana fall att samtalet leder till en tidsbeställning. Det är svårtolkat om det i journalhandlingsförordningen krävs anteckning ifall det, utgående från en kontakt via telefon, inte företas någon bedöm-

ning av den påringandes hälsotillstånd eller om dennes eventuella behov av hälso- eller sjukvårdstjänster. Ett meddelande om att den påringande informerats om att han eller hon inte är berättigad att få vård är dock signifikant med tanke på hur den påringandes rättigheter uppfylls. BJO ansåg att en anteckning av detta slag bör göras åtminstone i situationer där det i hälsocentralens patientdatabas redan från tidigare finns uppgifter om patienten ifråga (644/4/11*).

En patient bad om en utskrift av ett antal recept som hade föreskrivits för patientens ögonsjukdomar eller om att åtminstone få alla de uppgifter som hade ingått i recepten ifråga. Problemet var enligt välfärdstjänsten i Uleåborgs stad att de ursprungliga recepten inte fanns exakt återgivna i den elektroniska patientjournalen på ett sätt som gjorde en senare utskrift möjlig. De uppgifter i patientjournalen som inte kunde skrivas ut på det sätt som sökanden hade önskat borde då ha getts till denne i någon annan form, t.ex. som en utskriftskopia av bildskärmen (screenshot) (2794/4/12).

Sekretessplikten och privatlivsskyddet

Under året anfördes också klagomål som gällde påståenden om att sekretessbelagd information röjts.

Uppgifter i patientjournalen får inte ges till utomstående om inte patienten själv skriftligen tillåtit detta. Med utomstående avses andra än sådana personer som inom den berörda verksamheten medverkar till patientens behandling eller personer som annars bidrar till vården. Ett läkarutlåtande räknas till de patienthandlingar som avses i bestämmelsen, och i ett sådant ingår ofta annan information som bl.a. tagits från patientjournalen. En hälsocentral hade brutit mot lagen i och med att den till Folkpensionsanstalten hade gett ut information från patientjournalen utan att patienten gett sitt skriftliga tillstånd till saken (1287/4/12).

En patient hade återtagit sitt tidigare givna muntliga medgivande och hade muntligt förbjudit ett universitetssjukhus att ge ut information om den behandling mot smärta som patienten hade fått. Smärtkliniken hade dock tre separata gånger skickat information om smärtbehandlingen till den primärvårdsenhet som ansvarade för den fortsatta behandlingen; orsaken var att man före avsändandet inte hade tänkt på att kontrollera om patientens medgivande fortfarande var i kraft. Universitetssjukhuset hade handlat lagstridigt eftersom det gav ut hälsouppgifter till primärvården trots att patienten förbjudit detta (2943/4/12).

En hälsocentral hade förfarit klandervärt genom att via e-post i ett allmänt nät skicka konfidentiella patientuppgifter (4510/4/12).

En läkare hade i sin begäran till polisen om handräckning gett polisen onödigt omfattande uppgifter om den klagandes hälsotillstånd (4745/4/11*).

Kraven på god förvaltning

Korrekt förfarande

Personalen vid en hälsostation borde ha känt till att en person som är medborgare i ett land inom Europeiska Unionen (EU) enligt EU-bestämmelserna, antingen genom att arbeta i Finland eller genom att bara vistas här, sannolikt är berättigad till mer omfattande hälsovårdstjänster än enbart vård i akuta situationer. Enligt förvaltningslagen ska en myndighet tillse att förklaringarna i ett ärende är tillräckliga och ska ge sina klienter råd. Hälsostationen försummade sin lagstadgade plikt när det inte gav en EU-medborgare rådet att närmare utreda sin rätt till hälsovårdstjänster, alternativt inte hörde sig för om saken genom Folkpensionsanstalten, när det hade kommit fram att personen hade finsk personbeteckning (644/4/11*).

JO ansåg det strida mot principen med god förvaltning när en patient av Folkpensionsanstalten och av Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt fick sinsemellan olika anvisningar om hur en ansökan om förhandstillstånd anhängiggörs.

Den sinsemellan stridiga rådgivningen var sannolikt orsaken till att patienten inte inlämnade sin ansökan, och därför inte hade ett beviljat tillstånd när patienten i Frankrike fick sin behandling. JO konstaterade att betydelsen av samarbetet mellan olika myndigheter, i detta fall mellan Folkpensionsanstalten och sjukvårdsdistriktet, betonas i en situation där beslutet i ett förvaltningsärende kräver åtgärder av båda myndigheterna. En sökande måste av båda myndigheterna få handledning av identiskt innehåll för att ansökningsärendet ska kunna sättas igång (94/4/12*).

För att ett förfarande ska vara enligt förvaltningslagen förutsätts det att en användare av ett hjälpmedel för medicinsk rehabilitering blir informerad om tillvägagångssätten i en situation där hjälpmedlet går sönder medan användaren befinner sig utomlands (4811/4/12).

En kommuns hälsodirektör var inte berättigad att förordna att en patient skulle intas till vård på ett universitetssjukhus. Hälsodirektören borde ha gett klaganden rådet att vända sig till sjukvårdsdistriktet (2359/4/11).

Enligt lagen ingår det inte i en kommuns primärvårdsdirektörs befogenheter att bestämma om begränsning av patientbesöken när det gäller en patient i en hälsocentrals bäddavdelning. Det är enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården ett medicinskt ärende som ska avgöras av en läkare. Enligt JO hade primärvårdsdirektören och den vikarierande primärvårdsdirektören överskridit sina befogenheter genom att begränsa besöken av dottern till en patient, när patienten var inlagd på hälsocentralens bäddavdelning. Dessa beslut saknade stöd i lag (1227/4/12*).

Till förutsättningarna för korrekt service som en del av god förvaltning, för klientorientering som utgår från klienternas behov samt för rådgivningsskyldigheten hör att informationen om den offentliga servicen är tydlig och lätt förståelig. Detta är särskilt betonat när informationen presenteras i ett sammanhang där klienten själv förväntas välja en lämplig serviceform, som när servicesedlar används (4512/4/12*).

Inom Åbo stads social- och hälsoväsen hade ett lagstridigt förfarande skett, i och med att en patients ansökan om sänkt vårdavgift inte hade fattats beslut. Ett beslut borde ha getts i skriftlig form, med motiveringar, och till beslutet borde ha fogats anvisningar om hur beslutet bringas till organet för behandling. En följd av det lagstridiga förfarande var att patienten inte hade möjlighet att i sitt ärende ta till lagenligt ändringssökande (4480/4/11).

Eftersom ett beslut om begränsning av en patients kontakter inte hade delgivits patienten på det sätt som ges i förvaltningslagen, hade tillvägagångssättet varit olagligt. Eftersom delgivningen inte hade getts, gick patienten miste om sin möjlighet att få åtgärden prövad i domstol. En beslutsfattare måste försäkra sig om att ett beslut till en patient ges korrekt, så att patienten är medveten om sina möjligheter att söka ändring (1755/4/12).

En avdelningsöverläkare vid Helsingfors universitetscentralsjukhus' (HUCS) psykiatriska resultatenhet i klinikgruppen Pejas skötte en bisyssla som försäkringsläkare för arbetsförsäkringsbolaget Varma. Det hade varit motiverat att läkaren hade anmält jäv vid behandlingen av den klagandes till Varma riktade pensionsansökan, eftersom den klagandes arbetsförmåga hade undersökts vid en annan klinikgrupp inom HUCS psykiatriska resultatenhet (4886/4/12*).

Långa behandlingstider

Handläggningen av en anmärkning pågick i över sju månader. Orsaken till den långa behandlingstiden sades vara att anmärkningen var svårtolkad. I JO:s avgörandepraxis har den skäligen handläggningstiden för ärenden av det aktuella slaget ansetts vara en eller två månader. Att det tog sju månader var därför oskäligt (4322/4/13).

Behandlingen av ett till Valvira givet klagomålsärende pågick omkring två år, två månader. Behandlingstiden var oskäligt lång, trots att det hade varit ändamålsenligt att ärendet behandlades parallellt med ett samtidigt till Valvira inlämnat

tillsynsärende. Den långa behandlingen berodde på den besvärliga arbetssituationen inom Valvira och på resursbrist, som hade gjort att verket sett sig föranlett att göra prioriteringar av arbetsuppgifterna. JO har i sin avgörandepraxis ansett att omständigheter som berör organisationen och resurserna inte i princip godtas som förklaring till avvikelser från det som i grundlagen sägs om handläggning av ärenden utan dröjsmål.

I detta fall, liksom i många andra klagomål som under de senaste åren riktats mot Valvira, är den grundläggande orsaken till förseningar och oskäliga behandlingstider mycket tydligt resurserna. Ställföreträdaren för BJO sände sina synpunkter för information till SHM och föreslog att ministeriet kunde skrida till lämpliga åtgärder för att korrigera situationen. Ministeriet uppmanades underrätta JO om vilka åtgärder som vidtagits i detta ärende (2575/4/12*).

SHM meddelade att ministeriet varje år har begärt ökade resurser för Valvira. År 2013 fick Valvira sju årsverken, och det är en betydande ökning. I budgetförslaget för år 2014 ingick från SHM:s sida inga ansökningar om ökade resurser för övervakningen av hälso- och sjukvården. SHM föreslog i stället att tillsynsmyndigheten skulle ges möjlighet att överföra inlämnade klagomål till behandling som anmärkningar. En regeringsproposition om detta väntas under första hälften av år 2014. Det är förklaringen till att SHM i detta skede har bestämt sig för att vara återhållsam med kraven på ökade resurser för tillsynsuppgifter. SHM har principen att framdeles bara föra nya lagförslag om tillsynsuppgifter vidare, ifall de tilläggsresurser som de föreslagna uppgifterna kräver också ordnas. I social- och hälsovårdsreformen är avsikten att tillsynsmyndigheternas möjligheter att prioritera sina uppgifter beaktas mer än hittills.

Att döma av ett klagomål och av den utredning som inkommit i anslutning till detta förefaller det som om det inte hade ordnats med trygghet av tillräckliga resurser för regionförvaltningsverket, trots att ställföreträdaren för BJO redan 19.7.2012 i ett avgörande i ett klagomålsärende (4019/4/11) hade gett regionförvaltningsverket en anmärk-

ning inför framtiden om oskäligt lång behandlingstid. Ställföreträdaren för BJO hade då delgett både finansministeriet (FM) och SHM sin uppfattning i frågan (se JO:s berättelse för år 2012, s. 271).

FM hade meddelat att det avser att aktivt verka för en utveckling av regionförvaltningsverkens klagomåls- och tillsynsprocesser samt lagstiftningen om dessa, samt för att ta in handläggningstiderna för regionförvaltningsverkens klagomålsärenden som en del av resultatstyrningen. Även utvecklingen av antalet ärenden kommer att uppföljas; vid behov ges förslag om ökning av resurserna i ram- och budgetförslagen.

Ställföreträdaren för BJO gav nu en förnyad anmärkning till ett regionförvaltningsverk om obefogade dröjsmål i ärendehandläggningen. Han bad om meddelande om ministeriet hade ansett det påkallat att föreslå ökad resurstilldelning för avhjälpande av situationen (2184/4/12*).

FM meddelade att det år 2013 med anknytning till social- och hälsovårdens uppgifter hade startats ett projekt, Lösning av klagomålsrusningen, för Södra Finlands regionförvaltningsverks ansvarsområden primärvård, rättsskydd och tillstånd. Projektet kom igång 1.10.2013 och det är avsett att pågå i 13 månader. Kostnaderna för detta projekt åren 2013 och 2014 beräknas bli sammanlagt 760 680 euro. Till handläggningen av klagomålsärenden i social- och hälsovårdssektorn inom Södra Finlands regionförvaltningsverk har under projektet anvisats extra resurstilldelning som totalt uppgår till 13 årsverken. Även de övriga regionförvaltningsverken har värvats med i detta projekt.

4.12

Barnets rättigheter

Ärenden som gäller barnets rättigheter utgör på önskan av grundlagsutskottet ett av tyngdpunktsområdena i arbetet vid JO:s kansli. I berättelsen ingår ett särskilt avsnitt om barnets rättigheter. Under verksamhetsåret avgjordes ärendena inom denna sektor i första hand av BJO *Maija Sakslin* och huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Kirsti Kurki-Suonio*.

4.12.1

VERKSAMHETSMILJÖN

I de ärenden som gäller barnets rättigheter hålls regelbundna kontakter med barnombudsmannen, vars uppgift är fokuserad på att främja barnets rättigheter, medan JO:s uppgift är inriktad på att övervaka förverkligandet av rättigheterna. Under år 2013 gick barnombudsmannen in för att förbättra förverkligandet av barnens rättigheter och rättsskydd genom att öppna de för förskolebarn avsedda sidorna Apua moneen ongelmaan. På sidorna berättas på ett för barn begripligt sätt, vad exempelvis föräldrarnas skilsmässa innebär för barnet eller vad diskriminering betyder. Sidorna utgör en del av webbsidorna www.lastensivut.fi, som upprätthålls av barnombudsmannen. Barnens sidor belönades i november som det bästa inhemska för barn avsedda Internet-innehållet. Barnombudsmannens grupp Unga rådgivare besökte JO:s kansli i april.

Vid inspektioner som gjordes av JO:s kansli strävade man till att höra barn och de unga bättre än förut. Bland de klagomål som avgjordes år 2013 fanns också något fler än tidigare klagomål som framstälts av barn och unga själva. Antalet är trots det alltjämt inte särskilt stort.

Enligt barnskyddsstatistik som publicerades år 2013 hade fallen av omhändertaganden av barn hållits på sin tidigare nivå (sammanlagt 10 675

barn år 2012) men färre nya omhändertaganden än året innan hade gjorts. Däremot var antalet brådskande placeringar (sammanlagt 3 944) större än tidigare. Ökningen jämfört med föregående år var 1,5 %. Av statistik från Institutet för hälsa och välfärd framgick också bl.a., att i kommunerna år 2013 fastställdes fler avtal om underhållsbidrag än tidigare (sammanlagt 46 457). Deras antal översteg för första gången i kommunerna antalet avtal (45 139) om barns vårdnad, boende eller umgängesrätt. Av avtalen om underhållsbidrag ökade mest de, där underhållsbidraget inte fastställdes på grund av den underhållsskyldigas bristande försörjningsförmåga (sammanlagt 11 739).

Vid en del domstolar har allt sedan år 2011 pågått ett försök med ett särskilt medlingsförfarande för avgörande av vårdnadstvister med hjälp av en sakkunnig, det s.k. Follo-projektet. Syftet med förfarandet är att med ett snabbt ingripande förhindra att vårdnadstvisterna drar ut och fördjupas. Erfarenheterna har huvudsakligen varit positiva. År 2013 gav regeringen till riksdagen en proposition med förslag att försöket permanentas och att den av sakkunniga bistådda medlingen i vårdnadstvister vidgas till att omfatta hela landet (RP 186/2013 rd). Reformen väntas träda i kraft under år 2014.

Europadomstolen gav i början av år 2013 två nya för Finland fällande domar (*Laakso* 15.1.2013 och *Röman* 29.1.2013), som gällde tillämpningen av tidsfristen enligt lagen angående införande av lagen om faderskap (701/1975). Domstolen hade redan tidigare år 2010 gett två domar (*Grönmark* och *Backlund*), där den hade konstaterat att den ovillkorliga tillämpningen av tidsfristen för väckande av talan hade lett till ett resultat som kränkt de klagandes privatliv. En arbetsgrupp vid justitieministeriet (JM) blev år 2013 klar med ett förslag till förnyelse av lagen om faderskap, där det föreslogs att lagstiftningen ändras till denna

del. Arbetsgruppen föreslog också att förfarandet vid utredande och erkännande av faderskap ska förenklas, samt att den juridiska ställningen stärks för de fäder, vilka önskar erkänna sitt barn trots motstånd från moderns sida.

Europadomstolen gav år 2013 också andra viktiga avgöranden som gällde barns och föräldrars mänskliga rättigheter. I Finlex-samlingen har publicerats bl.a. den med rättegångsförfarandet i anslutning till omhändertagande anknuten domen *B. v. Rumänien* (19.12.2013), där klagandens rättsskydd hade förutsatt att exempelvis en intressebevakare eller ett rättsbiträde hade utsetts för domstolsförfarandet angående omhändertagandet.

I domen *B.B. och F.B. v. Tyskland* konstaterades brister i den till stöd för omhändertaganden av barn inhämtade bevisningen, som baserade sig enbart på barnens berättelser. Dessa visade sig senare inte hålla streck. Domen *Vojnity v. Ungern* (12.2.2013) gällde ett fullständigt brytande av kontakten mellan barnet och föräldern, vilket enligt domstolen är berättigat endast i synnerligen exceptionella förhållanden. Klagandens religiösa uppfattningar hade varit avgörande för nekandet av umgängesrätten. Domstolen ansåg att detta stred mot förbudet mot diskriminering enligt 14 artikeln i människorättskonventionen i samband med 8 artikeln till skyddet av familjelivet.

Samma slutresultat kom domstolen till också i fallet *X. and others v. Österrike* (19.2.2013). I domen var det fråga om överträdelse av förbudet mot diskriminering i anknytning till skyddet av privatlivet, då man förhöll sig negativt till ett samkönat pars önskemål om adoption, trots att lagstiftningen i Österrike tillåter en ensamstående homosexuell person att adoptera. Till förbudet mot diskriminering anknöt också fallet *Fabris* (7.2.2013), som gällde Frankrike. Där ansåg domstolen att det stred mot förbudet mot diskriminering att ett utom äktenskapet fött barn behandlades arvsrättsligt ojämnt i förhållande till de barn som fötts inom äktenskapet.

4.12.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2013 avgjordes 392 ärenden som gällde barnets rättigheter, en ökning på omkring 40 % jämfört med året innan (276). De ärenden som anknyter till barnets rättigheter har statistikförts enligt de myndighetsinstanser som avgöranden berör. Om de klagomål och övriga laglighetskontrollärenden som anknyter till barnets rättigheter finns av denna anledning inte en särskild statistik så som i fråga om avgörandena i övriga ärendegrupper. Av ärendena gäller största delen socialvårdsmyndigheterna och övriga instanser som sköter offentligt uppdrag inom det sociala området. Ställningstaganden som gäller barnets rättigheter ingår också i exempelvis de ärendegrupper som gäller utbildningsmyndigheterna och domstolarna.

Under berättelseåret gav BJO åt utrikesministeriet ett utlåtande om betänkandet från den arbetsgrupp som behandlar ratificeringen av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen). Åt JM gavs ett utlåtande om betänkandet från arbetsgruppen för kontroll av den kriminella bakgrunden hos frivilliga personer som arbetar med barn. Åt social- och hälsovårdsministeriet (SHM) gavs två utlåtanden, av vilka det första gällde slutrapporten från arbetsgruppen Fungerande barnskydd och det andra förslaget till kvalitetsrekommendation för barnskyddet från ministeriets arbetsgrupp.

Avgörandep Praxis gällande vård utom hemmet

På grund av det stora antalet avgöranden som gällt barnets rättigheter och de under år 2013 i vården utom hemmet observerade betydande bristerna behandlas här endast avgöranden som berörde vård utom hemmet i barnskydd, vilka var totalt 122 till antalet. Av dem utgjorde andelen åtgärdsavgöranden ca 21 %. Bland de avgöranden som gällde vård utom hemmet fanns laglig-

hetstillsynsärenden av mycket olika slag. Till dem hörde den omfattande, på eget initiativ undersökta och till åtgärder ledda övervakningen av vården utom hemmet, som gällde totalt 15 placerarkommuner. Flera ärenden överfördes till att behandlas av regionförvaltningsverket, emedan de anknöt till förvaltningsklagan som tidigare behandlats eller var under behandling där. I ett klagomålsärende är det även möjligt att begära ett utlåtande av regionförvaltningsverket. Det har vid ett sådant tillfälle kunnat ta någon fråga till behandling också som ett eget tillsynsärende.

Klagomålsförfarandet förverkligar på ett viktigt sätt rättsskyddet i vården utom hemmet, för om de barnskyddsbeslut som görs inom vården utom hemmet anföras jämförelsevis sällan besvär hos förvaltningsdomstolen. Om av lagen förutsatta beslut inte har fattats, är det inte ens möjligt att anföras besvär.

Mot vården utom hemmet riktar sig också i betydande omfattning JO:s övervakning på eget initiativ, vilket är motiverat med tanke på de i vård utom hemmet placerade barnens sårbara ställning. De undersökningar som görs utgående från klagomål kompletteras med inspektioner hos barnskyddsanstalter. Vården utom hemmet övervakas också i samarbete med regionförvaltningsverken, varvid man samtidigt kan utvärdera funktionsdugligheten för regionförvaltningsverkens primära tillsynsuppgift.

Barnets rättigheter och individuella behov i övervakningen av vården utom hemmet

I ett sydfinländskt privat barnhem hade år 2012 gjorts en inspektion beordrad av BJO. Bakgrunden var ett klagomål från en ung person som tidigare hade varit placerad där. På basis av inspektionen tog BJO på eget initiativ till undersökning bl.a. det, hur de kommuner, som hade placerat barn som de omhändertagit i detta barnhem, hade övervakat verksamheten av plats för vård utom hemmet. BJO gav i ärendet ett beslut (1901* och 1932*-1945/2/12*) som gällde alla 15 placerarkommuner.

Att övervaka vården utom hemmet är en uppgift för regionförvaltningsverket, den kommun där platsen för vården utom hemmet är beläget, och placerarkommunen. BJO utvärderade i sitt beslut särskilt placerarkommunens skyldighet att övervaka placeringen. Enligt BJO bör placerarkommunen ägna uppmärksamhet särskilt åt hur vården om omsorgen om barnet har ordnats, åt de begränsande åtgärder som riktats mot barnet och hur barnets bästa förverkligas under placeringen. Placerarkommunen bör därför redan före placeringen och särskilt under placeringen försäkra sig om, att platsen för placering i vård utom hemmet motsvarar barnets behov, på grund av vilka barnet har placerats utom hemmet.

Socialarbetaren inom barnskyddet bör tillräckligt ofta träffa de barn, vilkas ärenden han eller hon sköter om. Varje i vård utom hemmet placerat barn har rätt att samtala förtroligt med den socialarbetare som ansvarar för barnets ärenden. Vid de diskussioner som fördes med barnen under den inspektion som gjordes hos det i det föregående nämnda barnhemmet framgick emellertid, att de barn som bodde där inte hade vetat om sin rätt till ett förtroligt samtal, och sådana samtal hade inte förts i större utsträckning. Motsvarande observationer ingick i den av barnombudsmannen publicerade rapporten angående de ungas rekommendationer för utvecklande av barnskyddet och vården utom hemmet (Skydda drömmarna, värna om hoppet / Suojele unelmia, vaali toivoa, finskspråkig publikation med en svensk sammandrag, Barnskyddsombudsmannens byrås publikationer 2012:6, s. 5).

I samband med behandlingen av ärendet utvärderade de placerarkommunerna sin egen arbetspraxis och förmedlade information om förfaranden i arbetet som gett goda erfarenheter. Som sådana betraktades exempelvis en i barnets klientplan gjord notering om det, på vilket sätt det för barnet har förklarats dess rätt till förtroligt samtal. Som en bra sak betraktades också att tillsammans med barnet förtroligt gå igenom placeringsplatsens månadssammandrag eller motsvarande. Emedan byte av socialarbetare försvårar

rar uppkomsten av en förtrolig relation till barnet, ansågs arbetsarrangemang som förhindrar byte vara viktiga.

Av ett klagomål framgick, att barnets vårdnadshavare särskilt hade bett socialarbetaren att hålla kontakt med det omhändertagna barnet. Socialarbetaren hade inte fått kontakt med barnet. Socialarbetaren hade försökt träffa barnet under dess ledighet i hemmet, men hos placeringsplatsen hade ett möte på tu man hand med barnet inte förekommit ens efter det att vårdnadshavaren särskilt hade begärt detta. Man hade inte samtyckt till vårdnadshavarens begäran om ett gemensamt besök tillsammans med socialarbetaren på barnhemmet. Som orsak angavs socialarbetarens arbetssituation.

BJO ansåg att man i saken hade förfarit felaktigt, när man inte hade träffat barnet i barnhemmet. Det var i sig sakligt, att barnhemmets personal tillsammans med barnet hade utrett orsakerna till barnets rymning eller grunderna för de mot barnet riktade begränsningsåtgärderna, men det ersatte inte barnets egen socialarbeters plikt att personligen utreda dessa saker tillsammans med barnet. Kommunen bör enligt BJO reservera tillräckligt med resurser för sina lagstadgade uppgifter. BJO ansåg barnets rätt att samtala förtroligt om sina ärenden med den ansvariga socialarbetaren och att få uppgifter som gäller honom eller henne själv vara särskilt viktigt (2777/4/12').

BJO ansåg att den övervakning en placeringskommun riktade mot ett yrkesmässigt familjehem var tillräcklig till sin omfattning, men ansåg att övervakningens syften inte hade uppnåtts. Verksamheten i familjehemmet hade enligt BJO riskerat barnets psykiska trygghet. I de dokument som fanns hos barnets placerarkommun hade i samband med fem olika möten noterats, hur barnet hade berättat att det upplevde familjehemmets föräldrars bemötande som kränkande. Där emot fanns i dokumenten inga uppgifter om att socialarbetaren hade försökt ta befattning med saken. När verksamheten i familjehemmet undersöktes på grund av klagomålet, yppades där klara brister. De gällde bl.a. de anställdas utbildning och noteringen av ärenden. BJO konstaterade, att det

ankommer också på den kommun som har ansvaret för ordnandet att för sin del sörja för att en privat serviceproducents verksamhet, bl.a. dokumentadministreringen, uppfyller sakenliga kvalitetskrav. Eftersom de dokument som görs upp om barnet i familjehemmet är kommunala handlingar på det sätt som avses i offentlighetslagen, borde kommunen sörja för att de avtal om köpta tjänster som ingås med ett familjehem som fungerar som privat serviceproducent innehåller adekvata villkor om hur handlingar görs upp, förvaras och förstörs (4466/4/12).

BJO fäste en placerarkommuns uppmärksamhet vid att ett omhändertaget barn under ca tre och ett halvt års tid hade varit placerat vid sex olika barnskyddsanstalter. I detta ingick även den brådskande placeringen och den öppna vårdens två olika ställen för vård utom hemmet före omhändertagandet. Ingen placering hade varit längre än ca ett halvt år. BJO konstaterade, att vid valet av ställe för vård utom hemmet bör ägnas uppmärksamhet åt bl.a. grunderna för omhändertagandet, barnets behov, upprätthållandet av barnets nära mänskliga relationer och vårdens kontinuitet. Nära och fortsatta mänskliga relationer bör beaktas också när barnets bästa bedöms. Det vore i enlighet med barnets bästa att bedöma barnets med placeringsstället förenade behov tillräcklig väl redan i början av vården utom hemmet, så att man inte behöver byta ställe senare (2595/4/12).

Begränsningsåtgärder i barnhem

På basis av inspektionerna och klagomålen framkom också fall, där mot barn som hade placerats i vård utom hemmet hade riktats lagstridiga begränsningsåtgärder. Man hade härvid gjort orättmätigt intrång i barnens grundläggande och mänskliga rättigheter.

Ett barn som brådskande placerats i ett privat barnhem hade i nära ett halvt års tid befunnit sig i s.k. närvård. Vid anstalten innebar närvård, att barnet hela tiden befann sig i sällskap av en vuxen och inte fick avlägsna sig från barnhemmet

utan vårdare. Närvården begränsade således barnets rörlighet. Placerarkommunen hade godkänt att närvården fortsatte en månad i sänder, men inga beslut om begränsningsåtgärd enligt barnskyddslagen hade fattats. BJO konstaterade, att närvård inte är i enlighet med barnskyddslagen. Den erinrade närmast om den i barnskyddslagen avsedda särskilda omsorgen, vars längd emellertid är mycket kortare, högst 30 dygn, och som av synnerligen vägande skäl kan fortsättas med ännu 60 dygn. Särskild omsorg kan ordnas endast vid en sådan barnskyddsanstalt som har till sitt förfogande av lagen förutsatt sakkunskap, professionell personal samt lokaler. Anstalten hade sedermera upphört med sin verksamhet och åtgärder kunde således inte riktas mot den.

BJO ansåg emellertid att placerarkommunen hade förfarit lagstridigt när den månatligen hade godkänt en ca en månad lång vård, som begränsade barnets rättigheter och som inte baserade sig på lag (2595/4/12).

I avgöranden angående vård utom hemmet hade BJO att ta ställning också till det, när det är fråga om fostran av barnet och när åter om en begränsningsåtgärd. Hon konstaterade på ett allmänt plan, att för ett barn i vård utom hemmet också bör uppställas fostrande gränser anpassade till barnets ålder och utvecklingsnivå. Deras syfte är att skydda barnet och stöda det i uppväxten till medlem i det egna samfundet och samhället i enlighet med ålder och utvecklingsnivå. De fostrande reglerna får inte vara godtyckliga, kränka barnets människovärde eller skada barnet. När de tillämpas bör barnets individuella omständigheter och behov kunna beaktas. Reglerna bör vara allmänt godtagbara, och de får inte avvika exempelvis till sin längd eller verkan väsentligt från de regler, som i allmänhet uppställs för barn i samma ålder (2777/4/12*).

Vid mottagnings- och placeringsenheten i en stad gavs barnen efter en rymning i en veckas tid så kallad "hemliknande innevård". Medan den pågick fick barnet inte avlägsna sig fritt från anstaltens område. Om innevården fattades inte beslut enligt barnskyddslagen, emedan den ansågs vara en fostringsåtgärd. Innevård gavs också åt barn

som hade placerats vid enheten med den öppna vårdens stödåtgärder. BJO ansåg att innevården hade karaktär av bestraffning, emedan den utan undantag var en följd av att barnet rymt.

BJO ansåg att med innevården begränsades barnets rörelsefrihet, som är en grundläggande rättighet för barnet. Att begränsa rörelsefriheten är tillåtet endast på grunder som framgår av barnskyddslagen och för lagenlig tid. En behörig instans bör fatta ett överklagbart beslut om begränsningsåtgärden, och den får inte användas som bestraffning. Mot andra än omhändertagna barn får enligt lagen bestraffningsåtgärder inte riktas. Förfarandet vid mottagnings- och placeringsenheten hade av dessa orsaker varit lagstridigt (3170/2/11).

I ett annat klagomål kritiserades det, att barnet efter att ha återvänt från en rymning för 30 dagars tid hade ställts under s.k. intensiv uppföljning. Utredningen visade emellertid, att om uppföljningen hade gjorts ett behörigt beslut om begränsning av rörelsefriheten och att begränsningen hade avslutats tidigare än den i beslutet bestämda tiden, när förutsättningar inte längre fanns för dess fortsättande. Förfarandet kunde sålunda inte betraktas som lagstridigt (2777/4/12*).

Med narkotikatester görs intrång i den personliga integriteten. Av denna anledning är narkotikatestning vid en barnskyddsanstalt möjlig endast om man iakttar de i barnskyddslagen föreskrivna förfarandena vid personbesiktning. Vid en inspektion hos en barnskyddsanstalt i en stad framkom, att där baserade sig narkotikatestningen på det av anstalten uppgjorda vårdavtalet, där ett villkor gällande narkotikatestning ingick. Med vårdavtalet gav vårdnadshavaren och det placerade barnet sitt samtycke till att narkotikatestet gjordes.

BJO konstaterade, att det inte är möjligt att utföra testningen på annat sätt än med iakttagande av lagen. Att göra intrång i barnets i grundlagen tryggade grundläggande rättighet på basis av barnets och vårdnadshavarens samtycke är alltid problematiskt. Barnet förmår inte nödvändigtvis själv ge samtycket eller förstår inte samtyckets innebörd. Det var inte heller fråga om en sådan

med vården av och omsorgen om barnet anknuten rättighet eller skyldighet, som vårdnadshavaren kunde överlåta att beslutas av myndigheten genom att ge denna sitt samtycke. Stadens social- och hälsovårdstjänster meddelade att de ändrat på sitt förfarande i enlighet med barnskyddslagen. Frågan hade också varit framme under stadens gemensamma utvecklingsdag för barnskyddet. BJO konstaterade att situationen rättats till och saken gav inte henne längre anledning till åtgärder (3170/2/11).

I övervakningen av vård utom hemmet bör uppmärksamhet ägnas också åt användningen av begränsningsåtgärder. Det är särskilt en uppgift för regionförvaltningsverket, men att övervaka begränsningsåtgärderna hör också till placerarkommunen samt den kommun, där barnskyddsanstalten är belägen. I det på eget initiativ undersökta ärendet angående placerarkommunernas övervakning framkom ett förslag till god praxis i övervakningen. I det avtal om köpta tjänster som ingås mellan placerarkommunen och den privata barnskyddsanstalten intas en punkt, enligt vilken anstalten förbinder sig att upprätthålla anvisningar om begränsningsåtgärderna och utbildning för personalen samt en plan för egenkontroll i fråga om användningen av begränsningsåtgärder (1901* och 1932*–1945/2/12*).

Post och telefon vid barnskyddsanstalter

Föreståndaren vid ett privat barnhem hade öppnat ett brev som anlänt till barnet. Vårdnadshavaren klandrade föreståndaren för att ha brutit mot brevhemligheten. Enligt utredningen innehöll brevet resebiljetter och annat som barnet hade glömt kvar hos vårdnadshavaren, och som det var avsikt att returnera vidare till barnhemmet, varför tillstånd att öppna brevet hade fått av både vårdnadshavaren och barnet. Brevhemlighetens okränkbarhet är tryggad i grundlagen. Vid en barnskyddsanstalt kan man ingripa i brevhemligheten på de grunder och de sätt som barnskyddslagen förutsätter. Något sådant var det emellertid inte fråga om. BJO ansåg att det

är tolkningsbart, om barnet eller vårdnadshavaren i någon situation kan ge ett giltigt samtycke till att ingripa i barnets grundläggande och mänskliga rättigheter. Enligt BJO:s uppfattning borde man vid en barnskyddsanstalt inte ingripa i barnets grundläggande rättigheter på basis av vårdnadshavarens eller barnets samtycke. I saken hade därför förfarits lagstridigt (1497/4/12 och 650/4/13).

En postförsändelse som anlänt till barnet hade av misstag hamnat bland avfallspappret. BJO konstaterade att man hade förfarit vårdslöst i saken. Det var i grund och botten fråga om en sak som hör till det i grundlagen tryggade skyddet av kommunikation och integritet. Av ett barnhem kan också förväntas särskild noggrannhet och omsorgsfullhet när det är fråga om överlämnande av post som har sänts till barnet. Emedan misstaget sedermera hade rättats till och placerarkommunen hade fäst barnhemsföreståndarens uppmärksamhet vid det, nöjde sig BJO med att fästa barnhemmets och placerarkommunens socialväsens uppmärksamhet vid saken (4092/4/12).

BJO tog också ställning till barnens användning av egna telefoner vid en barnskyddsanstalt. Barnen hade inte egna telefoner i användning på anstaltsområdet. De hade möjlighet att ringa från anstalts telefoner. Den egna telefonen fick barnet för användning när det avlägsnade sig från anstaltsområdet exempelvis för hobbyer eller för att sköta ärenden eller åka på ledighet till föräldrarna.

BJO ansåg, att en möjlighet att använda sin egen telefon hörde till barnets rätt att hålla kontakt med sina närstående. Saken borde i främsta rummet bedömas som en del av rätten till kontakt. I vissa situationer kunde det vara motiverat att barnets telefon togs om hand av anstalten av den anledning att det var fråga om ett föremål som innebar allvarlig olägenhet för ordnandet av barnets eller andra barns vård utom hemmet eller för den allmänna ordningen vid anstalten. För barnet bör enligt barnskyddslagen tryggas med tanke på barnets utveckling viktiga, fortsatta och trygga mänskliga relationer. Rätten till kontakt får begränsas enbart på i barnskyddslagen föreskrivna grunder och med iakttagande av förfaranden enligt lagen. Ett sådant var det vid

anstalten uppställda allmänna förbudet mot att använda mobiltelefoner, emedan med det *de facto* begränsas barnets rätt att välja det sätt på vilket han eller hon håller kontakt med sina närstående. Också en sådan begränsning kunde vara motive-rad. Om den borde avtalas eller beslutas med användning av förfaringsätt och grunder enligt lagen (2777/4/12*).

BJO ansåg emellertid som en godtagbar, med fostran anknuten regel vara ett förfarande, där man begränsar barnens användning av mobiltelefoner, ifall man på så sätt tryggar den tillräckliga vila som barnen behöver eller det finns en annan godtagbar grund för förfarandet. En sådan godtagbar begränsning ingick i ett annat avgörande (4382/4/12). Enligt det kunde telefonerna samlas in till natten, så att man kunde trygga tillräcklig vila för barnen på natten. Motsvarande godtagbara begränsningar av telefonanvändningen vilka hör till sedvanlig fostran kan enligt BJO uppställas exempelvis i samband med skolgången eller läxläsningen eller när barnet deltar i anstaltens handledda aktiviteter eller i gemensamma fester eller måltider (2777/4/12*).

Begränsningar av kontakter

Ett barn i vård utom hemmet har rätt till för barnets utveckling viktiga, fortsatta och trygga mänskliga relationer. De är tryggade med den grundläggande och mänskliga rättigheten till skydd av familjelivet. Kontakten mellan ett barn i vård utom hemmet och de barnet närstående människorna förverkligas i allmänhet under veckosluten med ledigheter eller andra besök hos föräldrarna.

Barnet har också rätt att ta emot gäster och hålla kontakt med sina närstående per telefon, per brev, per e-post eller exempelvis med hjälp av sociala media. Om sättet och tiderna för kontakten överenskommer man med barnet och de närstående människorna i allmänhet vid förhandlingarna om klientplanen. Om parterna inte är nöjda med kontakten enligt klientplanen, har de

rätt att få ett överklagbart beslut om kontakten, som de kan föra att prövas av förvaltningsdomstolen.

Ca en tredjedel av alla klagomål med anknytning till vård av barn utom hemmet gäller kontakter. Den förefaller på basis av klagomålen att vara det vanligaste av de enskilda problemen i vården utom hemmet. Felen i myndigheternas förfaranden kunde på basis av avgörandena år 2013 indelas i tre grupper: underlåtelser av att ta föräldrarnas önskemål angående umgänge på allvar, svårighet att varsebli att något förfarande i vården utom hemmet *de facto* innebar en begränsning av kontakten och svårighet att varsebli den person som önskar kontakten som en barnet närstående person, som barnet har rätt att hålla kontakt med.

Biologiska modern till ett barn, som varit i vård utom hemmet i ca ett och ett halvt års tid, hade träffat sitt barn huvudsakligen övervakat under några timmars tid med tre veckors mellanrum. Vid inledningen av förhandlingarna om klientplanen hade hon alltid framfört sitt önskemål om tätare och längre träffar. I klientplanerna hade ändå alltid skrivits in det tidigare umgängesarrangemanget, emedan det ansågs vara bra och fungerande. BJO fäste uppmärksamhet vid att åt modern inte hade berättats om rätten att föra umgängesarrangemanget till förvaltningsdomstolen för prövning. Först när moderns juridiska ombud hade framfört ett yrkande på längre och tätare besök hos modern och alternativt krävt ett överklagbart beslut, hade ett beslut om begränsning av kontakten fattats, men även då först efter över tio månader. BJO gav en anmärkning åt socialverket för det lagstridiga förfarandet (3950/4/12).

I ett annat avgörande hade enligt BJO:s uppfattning ett adekvat förfarande varit, att föräldern hade tillfrågats, om denna önskade ett överklagbart beslut. Föräldern hade varit missnöjd av den anledningen, att ledigheten för ett barn i vård utom hemmet inte kunde tidigareläggas så, att barnet hade kunnat delta i sin brors examensfest (2397/4/13).

Enligt klientnoteringarna hade i umgänget mellan en mor och ett barn förekommit pauser på ca ett halvt år och ca åtta månader, under vilka umgänge inte hade planerats. Modern hade enligt klientnoteringarna förhållit sig likgiltigt till umgänget. BJO fäste ändå uppmärksamhet vid att umgänget framför allt var en rättighet för barnet. Socialverket borde enligt lagen ha stött och främjat kontakten mellan barnet och föräldern. Några sådana åtgärder hade enligt klientnoteringarna inte vidtagits. Barnet hade på förfrågan ställt sig positivt till umgänget och kontakt hade inte begränsats med ett beslut. BJO gav ifrågasvarande socialverk en anmärkning. I ärendet förekom också andra allvarliga försummelser (4511/4/12*).

Av socialverkets utredning framgick, att i början av långvarig placering i familj, begränsades umgänge och samtal regelmässigt, så att barnet skulle ha tid att göra sig hemmastadd, lugna sig och bekanta sig med den nya familjen. Senare, när situationen hade stadgat sig, kunde kontakten utökas. BJO konstaterade, att barnskyddslagen inte känner till någon sådan tid för övergång eller lugnande, då det vore möjligt att minska på barnets umgänge eller annan kontakt, eller avbryta umgänget på den grunden, att detta regelmässigt skulle förutsättas för att barnet stadgar sig. De avgöranden som berör barnets kontakter bör alltid ha lagenliga grunder, vilkas bakgrund är barnets individuella omständigheter och barnets bästa. Endast dessa grunder kan berättiga till att begränsa umgänget även i början av placeringen. BJO fäste socialverkets uppmärksamhet vid saken (2833/3/13*).

Det att barnet tillbringade veckosluten hos sina föräldrar kallades för övande. Barnet så att säga övade för ett liv utanför barnhemmet. Barnet och föräldrarna umgicks under övningsperioderna. Barnets far hade klagat hos JO, eftersom barnets övande utan att han hade hörts hade förändrats så, att övandet endast skedde hos barnets mor. BJO konstaterade, att det faktum att övandet hade även andra viktiga målsättningar än kontakt till föräldrar, förändrade inte de

grunder och regler som gäller överenskommelsen om kontakt och inverkade inte placeringskommunens skyldighet att vid behov fatta ett överklagbart beslut om begränsning av kontakt. Förfarandet hade varit lagstridigt (1705/4/12).

Ett par anförde klagomål av den anledningen, att de inte längre fick träffa ett barn som de tidigare haft hos sig i vård utom hemmet. Barnet hade varit placerat hos dem såsom stödåtgärd inom öppenvården allt sedan spädbarn, och placeringen hade fortgått, tills barnet som fyraårigt omhändertogs och placerades på ett annat ställe för vård utom hemmet. Placeringen skedde med ett beslut av förvaltningsdomstolen, som BJO inte hade anledning att ta befattning med. Socialarbetarna i barnskyddet betraktade därefter inte de tidigare placeringsföräldrarna som barnet närstående personer. Umgänget hade avslutats i strid med placeringsföräldrarnas önskemål, och det hade inte fattats något överklagbart beslut om saken.

BJO konstaterade, att i Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis allt klarare hade jämfästs *de facto* familjeband i en placeringsfamilj med sådana som baserade sig på släktskap, om barnet hade tagits till placeringsfamiljen i samma ställning som familjens eget barn (*Moretti och Benedetti* 27.4.2010; *Kopf och Liberda* 17.1.2012). Placeringen hade i dessa fall räckt från ett och ett halvt år till nära fyra år. Enligt domstolen garanterade det uppkomna familjelivet inte alla de rättigheter som är förenade med detta åt parterna, för barnets bästa kunde förutsätta att de begränsas. Placeringsföräldrarnas krav borde emellertid kunna adekvat beaktas i ett rättsligt förfarande som gäller barnet.

BJO ansåg, att riktlinjerna i nämnda fall borde tas i beaktande, när man bedömer vilka som borde anses vara närstående personer till barnet. Klagandena var närstående till barnet i ljust av dem. Vålfärdssamkommunen hade förfarit felaktigt, när den hade nekat placeringsföräldrarna rätten att träffa barnen och hålla kontakt med det utan att ha fattat ett överklagbart beslut (4074/4/11).

BJO tog på grund av klagomålet också ställning till det omhändertagna barnets mostrars/fastrars rätt att träffa och hålla kontakt med barnet. Enligt klientplanen hade de kontakt med barnet per telefon och träffade barnet månatligen hos barnets mormor/farmor samt medverkade i att ordna transporter. Barnets föräldrar hade enligt utredningen godkänt planen. BJO ansåg, att ifall mostrarna/fastrarna inte var nöjda med den i klientplanen eller på annat sätt överenskomna kontakten, borde myndigheten fatta ett beslut enligt barnskyddslagen om att begränsa kontakten mellan dem och barnet. Parterna kan på grundval av det föra saken för att prövas av förvaltningsdomstolen. Hon fäste socialverkets uppmärksamhet vid ett sådant förfarande, som bättre skulle trygga förverkligandet av de berörda parternas grundläggande och mänskliga rättigheter (344/4/13).

4.12.3 AVGÖRANDEN

Tilltron till barnskyddsarbetarens opartiskhet

Syftet med klientskapet hos barnskyddet hade varit att ge föräldrarna anvisningar och råd vid förverkligandet av umgänget mellan barnet och klaganden. Familjens klientskap hos barnskyddet hade börjat på grund av problem med föräldrarnas växelverkan som lett till föräldrarnas skilsmässa. Föräldrarna hade inte samtalskontakt med varandra.

Barnets mor hade per e-post frågat socialarbetaren om råd för uppgörande av en ansökan till tingsrätten för medling. Ärendet gällde barnets umgängesrätt. På uppmaning av socialarbetaren lade modern till sin ansökan bl.a. ett förslag, enligt vilket tingsrätten om den så önskar kan begära ett utlåtande av barnskyddet. För detta ändamål fogades till ansökan ytterligare socialarbetarens kontaktuppgifter.

Ställföreträdaren för BJO bedömde saken utgående från lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården samt förvaltningslagen. Ställföreträdaren för BJO ansåg, att socialarbetaren borde ha avstått från att ge modern råd angående uppgörandet av ansökan om medling och hänvisa henne exempelvis till rättshjälpsbyrån eller en advokat. Ställföreträdaren för BJO fäste socialarbetarens uppmärksamhet vid klientens rätt att få ett opartiskt och jämlikt bemötande. I situationen av konflikt mellan föräldrarna var vardera föräldrarnas tilltro till arbetarens opartiskhet och rättvisa en förutsättning för att uppgiften skulle lyckas.

Härefter hade klaganden även krävt att socialarbetaren borde ha bytts, emedan denna blivit jävig. Klaganden hade framfört sitt krav före den planerade nätverkssammankomsten. Förmannen hade inte ansett ett byte motiverat, emedan kontinuiteten i barnets ärende borde tryggas med hjälp av arbetaren. Socialarbetaren byttes emellertid senare av andra orsaker.

Reglerna om tjänstemans jäv i förvaltningslagen avser primärt beslutsfattandet och beredningen av detta. Ställföreträdaren för BJO ansåg att nätverkssammankomsten närmast hört till förvaltningsverksamheten. Då ska bestämmelsen om jäv för en tjänsteman eller arbetstagare i allmänhet inte tillämpas. Normerna om jäv borde trots det tillämpas också i annat förvaltningsförfarande, när det är fråga om förutsättningar för att rättsskyddet ska förverkligas. Emedan besluten inom barnskyddet bereds och ofta fattas på myndighetens initiativ, är med tanke på beredningen av besluten och avgörandet ofta just det av betydelse, vad som har inträffat vid olika möten med klienten eller hurudana iakttagelser socialarbetaren har gjort i sitt arbete.

Enligt förvaltningslagen är avsikten med jäv att skydda klientens tilltro till tjänstemannens opartiskhet. I den förhandenvarande situationen hade klientarbetet blivit omöjligt, och i det kunde inte framskridas enligt klientplanen före socialarbetaren hade bytts. Med tanke på barnets bästa var det avgörande, att föräldern kunde lita på arbetarens opartiskhet.

Också då, när man inte egentligen kan tala om jäv, kan tilltron till socialarbetarens opartiskhet vara av stor betydelse med tanke på en framgångsrik handläggning av barnskyddsärendet. Det är möjligt att socialarbetaren inte har förutsättningar att fortsätta som den för barnets ärenden ansvariga socialarbetaren, om han eller hon med sitt förfarande har äventyrat klientens tilltro till den egna opartiskheten. I en sådan situation bör socialarbetaren bytas på ett sätt som beaktar barnets bästa, ifall det är möjligt.

Enligt ställföreträdaren för BJO hade det varit motiverat att i nätverkssammankomsten någon annan socialarbetare hade deltagit i stället för ifrågavarande socialarbetare. Bytet kunde motiveras förutom med opartiskheten, också med den i klientplanen definierade barnets bästa. Klientrelationens kontinuitet hade kunnat tryggas med hjälp av lämpliga arbetssätt.

I saken hade ändå inte förfarits lagstridigt. Med tanke på verkställandet av god förvaltning hade det ändå varit bättre, att socialarbetaren hade bytts efter det att klaganden hade förlorat sin tilltro till dennes opartiskhet.

STÄLLFÖRETRÄDAREN FÖR BJO PÖLÖNENS BESLUT
19.12.2013, DNR 4569/4/12, FÖREDRAGANDE KIRSTI
KURKI-SUONIO

Utlämnande av spärrmarkerad adress åt gemensam vårdnadshavare

Magistraten hade lämnat ut en spärrmarkerad adress åt en gemensam vårdnadshavare, trots att spärrmarkeringen baserade sig på att ifrågavarande person utgjorde ett hot mot klaganden och deras barn, om vilka de hade gemensam vårdnad.

BJO konstaterade, att man inte kan bedöma den gemensamma vårdnadshavarens rätt till information med stöd av befolkningsdatalagen, varför saken bör övervägas på basis av offentlighetslagen och personuppgiftslagen. Med stöd av dem kan utlämnandet av uppgifter begränsas på i bestämmelserna angivna grunder.

BJO konstaterade, att ett förfarande, där man beslutar om att lämna ut en uppgift ur befolkningsdatalagssystemet, inte är mest naturligt lämpat för att bedöma den andra vårdnadshavarens utövande av de på lag baserade rättigheterna. När registermyndighetens rätt till överväganden bedöms bör beaktas, att myndigheten redan i ljuset av de allmänna förutsättningarna för utlämnande av uppgifter i befolkningsdatalagen bör överväga saken som helhet. Uppgifter får inte lämnas ut, om utlämnandet på grundad anledning kan misstänkas kränka personens skydd av privatlivet eller skydd för personuppgifter, hans eller hennes intresse eller rättigheter. Sålunda måste registermyndigheten oundvikligen väga de olika grundläggande rättigheterna mot varandra. Det är fråga om å ena sidan barnets rättigheter och barnets rätt till skydd av privatlivet och om klagandens rätt till trygghet och skydd av privatlivet, och å andra sidan om den andra partens rätt att åtnjuta det skydd av familjelivet som hör till det egna privatlivet.

I grundlagens 7.1 § ingår rätten till personlig trygghet. Bestämmelsen ”understryker det allmänna förpliktelser att vidta positiva åtgärder för att skydda samhällsmedlemmarna mot brott och andra rättsstridiga gärningar, oberoende av om de utförs av utövare av den offentliga makten eller av enskilda”. Rätten till personlig trygghet har framförts på samma sätt i 5 artikeln i den europeiska människorättskonventionen och i 9 artikeln i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

I Europadomstolens fall *Opuz v. Turkiet* (2009), som gällde familjevåld, ansåg domstolen att staten hade brutit mot sina förpliktelser att vidta positiva åtgärder i fråga om artiklarna 2 och 3. Också artikel 14 ansågs ha blivit kränkt, emedan familjevåld ansågs typiskt vara baserat på könet. Att rättssystemet inte hade reagerat och brottsförövarna inte bestraffats visade, att de nationella myndigheterna inte förbundit sig till att lösa problemet.

Sålunda kan inte situationer undvikas, där på grund av hot om faktiskt våld den som lämnar ut en adress måste göra en inbördes avvägning av de intressen som berör skyddet för privatlivet och liv och hälsa samt skyddet för tryggheten.

Emedan hotet berörde åtminstone den nära vårdnadshavarens rättigheter av grundläggande art, borde magistraten ha utrett det motiverade i grunderna för spärrmarkeringen, i detta fall med bevisning utgående från besöksförbud, utdömda straff och förundersökning. Sålunda hade magistraten efter att ha inhämtat tillräcklig utredning i saken bort avgöra frågan om den gemensamma vårdnadshavarens rätt att få vetskap om sina barns adress. Magistraten hade emellertid avgjort ärendet utan att beakta de relevanta bestämmelserna i offentlighetslagen och personuppgiftslagen. BJO meddelade magistraten i Sydvästra Finland för kännedom sin uppfattning om det lagstridiga i dess förfarande.

Det är fråga om hur syftena med spärrförbud förverkligas i registermyndigheternas förfarande. Myndigheternas praxis hos magistraterna är varierande och det är svårt att tolka lagstiftningen i dess helhet. Av denna anledning ansåg BJO med tanke på förverkligandet av de allmänna förutsättningarna för utlämnande av befolkningsdata, så som de framgår av 28 § i befolkningsdatalagen, att det är problematiskt att bestämmelserna angående förfarandet är synnerligen knapphändiga. Bestämmelsen om beslutsfattandet i 50 § i befolkningsdatalagen är också till denna del öppen och ger magistraterna stort utrymme för överväganden. Detta har lett till, att medborgarnas jämlikhet har äventyrats i ärenden som angår spärrförbud. BJO ansåg, att det med tanke på förverkligandet av jämlikheten vore motiverat att föreskriva om förfarandet genom lag.

BJO SAKSLINS BESLUT 17.12.2013,
DNR 4372/4/12*, FÖREDRAGANDE RIITTA LÄNSISYRJÄ



År 2013 gjordes en oanmäld inspektion vid Stoppari barnskyddsanstalt i Lahtis. På en vägg har man satt upp lappar med namnen på alla barn som bott där.

4.12.4 INSPEKTIONER

I ärenden som gällde barn gjordes inspektioner hos undervisnings- och kulturministeriet (UKM), ett barnhem samt inlärnings- och handledningscentret Onerva och Onerva Mäen koulu, som verkar i anslutning till detta.

Syftet med inspektionen hos UKM var att diskutera de praktiska inverkningarna av bytet av förvaltningsområde, som hade att göra med att förvaltningen och styrningen av förskole- och dagvårdstjänster samt beredningen av lagstiftningen övergår från SHM till undervisnings- och kulturministeriet. Hos en barnskyddsanstalt benämnd Stoppari i Lahtis gjordes utan förhandsanmälan en inspektion, under vilken särskild uppmärksamhet ägnades åt anstaltens praxis i

fråga om begränsningsåtgärder. De fortsatta åtgärder som eventuellt påbörjas med anledning av inspektionen övervägs ännu av BJO.

Skolan för synskadade i Jyväskylä och Haukarannan koulu sammanslogs från början av år 2013 administrativt och funktionellt till Inlärnings- och handledningscentret Onerva. I anslutning till detta verkar Onerva Mäen koulu, som är en av staten upprätthållen specialskola. Den har till uppgift att ordna förskoleutbildning, grundläggande utbildning och tilläggsutbildning åt elever vilka på grund av problem med synen, hörseln, språket eller växelverkan är i behov av särskilt stöd. Skolan erbjuder också boendeservice för elever som kommer längre ifrån. Med anledning av inspektionen skaffades ytterligare utredning och fästes uppmärksamhet vid de disciplinära åtgärder och straff som är tillåtna enligt lagen om grundläggande utbildning. Inspektionen gav inte anledning till ytterligare åtgärder.

4.13

Intressebevakning

I intressebevakningsärenden är det fråga om allmänna intressebevakares, som förmyndarmyndigheter verksamma 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 4.13.4 av JO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.13.1

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 myndighetsförfaranden har en central betydelse när det gäller intressebevakning.

Intressebevakning tillgrips som sista åtgärd för att sköta människors angelägenheter, om det inte är möjligt att sköta dem på något annat sätt, t.ex. genom bistånd som anhöriga ger eller genom en intressebevakningsfullmakt. 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 huvudmannen inte själv kan bevaka sina intressen.

Intressebevakningen berör ett stort antal personer. Över 60 000 personer har intressebevakare. Intressebevakaren kan antingen vara en allmän intressebevakare eller en privatperson, exempelvis en anhörig till huvudmannen. JO kan inte övervaka privata intressebevakare. 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 drygt 3 000 huvudmäns ärenden. Serviceproducenten kan vara exempelvis en kommun, en organisation eller en jurist- eller advokatbyrå.

Intressebevakning är en relativt liten ärendegrupp vid JO:s kansli. Eftersom de här ärendena har många kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna är de dock viktiga. Det är fråga om sådana människors grundläggande rättigheter som inte själva förmår sköta dem (t.ex. personer med minnesstörningar, personer som är oförmögna att fatta beslut och personer som har 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.

4.13.2

LAGSTIFTNINGSREFORMER

Regleringen om behörighetsvillkoren för allmänna intressebevakare ändrades vid berättelseårets ingång genom en förordning av justitieministeriet (JM; 545/2012). Bestämmelserna om intressebevakarnas arvoden reviderades genom statsrådets förordning om storleken på intressebevakarens arvode (696/2012).

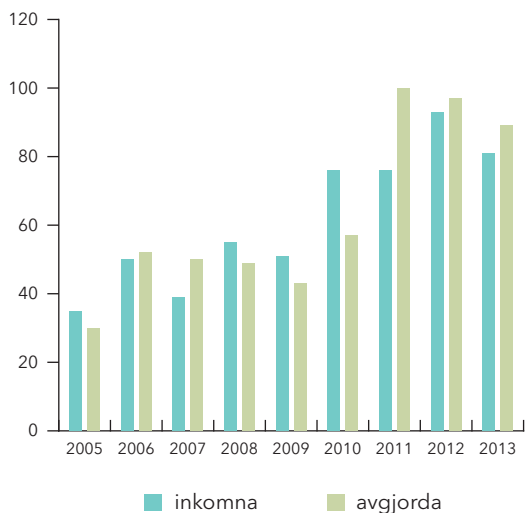
4.13.3

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

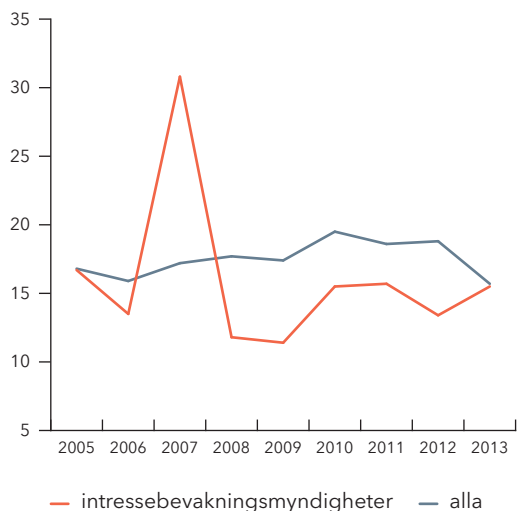
Sammanlagt 89 intressebevakningsärenden inkom under berättelseåret. Av dem var 82 klagomål, medan sju var egna initiativ. Antalet avgjorda ärenden var 90 (89 klagomål och ett eget initiativ). I sammanlagt 14 fall ledde ärendet till åtgärder. JO gjorde två framställningar, gav en anmärkning och delgav sin uppfattning i sex avgöranden. Fem ärenden ledde till någon annan åtgärd (se 4.13.4).

Den procentuella andelen ärenden som leder till åtgärder är relativt låg jämfört med genomsnittsprocenten i andra ärendekategorier. Detta kan dels 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. Ett ärende kan också vara av en sådan karaktär att JO inte kan göra något åt saken. JO har t.ex. inte behörighet att bedöma behovet av intressebevakning i ett konkret fall och inte heller kan JO bestämma att intressebevakningen ska upphöra eller ta ställning till frågan om hur mycket som ska ges en huvudman i form av dispositionsmedel.

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 fel-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2005–2013



Åtgärdsprocent under åren 2005–2013

aktiga förfaranden. Mera sporadiskt gäller klagomålen domstolarnas förfarande i intressebevakningsärenden. Också i klagomål som hänför sig till andra förvaltningsområden kan intressebevakningsfrågor beröras.

Såväl huvudmännen själva som deras anhöriga lämnar in klagomål. Huvudmännens egna klagomål handlar 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 hantering av lösegendom, skötsel av huvudmannens praktiska angelägenheter och behandling av tillståndsärenden samt om god förvaltnings-sed (bl.a. rådgivning, hörande, behandlingstider och tjänstemäns uppträdande). Också 2013 avgjordes sådana ärenden.

Huvudföredraganden i ärendekategorin föreläste vid Norra Finlands förmynderskapsdagar om JO:s avgöranden i intressebevakningsärenden och om det förmynderskapsrättsliga tillståndsförfarandet. Vid en kurs som en privat utbildningsanordnare arrangerade föreläste huvudföredraganden om JO:s roll i intressebevakningsärenden.

4.13.4 AVGÖRANDEN

Arvode till en ställföreträdande intressebevakare för barn som förhörs som vittne

En advokat hade förordnats till ställföreträdande intressebevakare för några barn under 15 år vid förundersökning, en eventuell rättegång och andra åtgärder med anknytning till ett brottmål. Barnen skulle höras som vittnen. Ingen myndighet gick dock med på att betala advokatens arvode. Advokaten bad JO klarlägga om myndigheterna hade gått korrekt till väga eller om det finns en lucka i lagen och vilken instans som var ansvarig för betalningen av arvode i detta fall.

Den ställföreträdande intressebevakarens närvaro vid förhöret hade grundat sig på att det inte ansågs möjligt för vårdnadshavarna att närvara på grund av deras straffrättsliga ställning (misstänkt). När behovet av ställföreträdarens närvaro bedömdes gällde det att uppmärksamma också vittnets rätt att vägra vittna och att tåga. Det kan på goda grunder vara något som barn har svårt att förstå, för att inte tala om bedömningen av när barnets utsaga eller svar på frågor som ställs till barnet skulle kunna användas mot barnets anhöriga. Det kan inte förmodas att minderåriga har förutsättningar att bedöma dessa rättigheter som tillkommer dem. Därför faller det sig naturligt att vårdnadshavaren i princip för barnets talan till denna del, och i det aktuella fallet och motsvarande fall att barnets talan förs av en ställföreträdande intressebevakare i vårdnadshavarens ställe. Förordnandet av en ställföreträdande intressebevakare hade varit befogat med tanke på barnens bästa.

Frågan om vem som skulle betala den ställföreträdande intressebevakarens arvode var dock problematisk, om de minderåriga som skulle höras som vittnen är medellösa. Då kan det inte anvisas någon myndighet som ska betala arvodet, åtminstone inte på entydiga grunder. Enligt huvudregeln i lagen om förmyndarverksamhet ska nämligen huvudmannen betala intressebevakarens arvode. Enligt JO var det befogat att träffa ett allmängiltigt och förutsebart avgörande i ärendet.

Den första möjligheten kan enligt JO vara att en allmän intressebevakare vid rättshjälpsbyrån alltid förordnas till ställföreträdande intressebevakare; då står staten för kostnadsrisken. För det andra kan saken ordnas genom rättshjälp, varvid rättshjälpslagen och förutsättningarna för att ge rättshjälp tolkas barnvänligt vid behov. För det tredje kan arvodets betalning enligt en analog tolkning fastställas på samma grunder som det arvode för intressebevakare för barn i partsställning som det föreskrivs om i förundersökningslagen, vilken träder i kraft år 2014. För det fjärde kan det vara motiverat att bedöma om det uttryckligen bör utfärdas bestämmelser om det

sistnämnda alternativet. JO framställde att JM skulle överväga vilka åtgärder som bör vidtas i ärendet (335/4/12*).

Enligt en underrättelse från JM är situationen så sällsynt att det bästa sättet att ordna saken är en modell där i första hand en allmän intressebevakare vid rättshjälpsbyrån blir ställföreträdande intressebevakare för en minderårig som ska höras som vittne i ett brottmål, om vårdnadshavaren är jävig. På så sätt blir ingen enskild intressebevakare lidande, om huvudmannen är medellös och inte kan betala arvodet. Ministeriet har delgett enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid regionförvaltningsverket i Östra Finland och Polistyrelsen underrättelsen. Ärendet ledde inte till fortsatta åtgärder från JO:s sida.

Magistraten underlät att iaktta offentlighetslagens tidsfrister

Den klagande hade riktat till en magistrat en begäran att få ta del av handlingar som hänförde sig till utredning av behovet av intressebevakning för en anhängig. Ett nekande besked hade getts över en månad efter det att ärendet hade inletts. Också den ovillkorliga en månad långa maximitid som anges i offentlighetslagen hade därmed överskridits. Ett överklagbart beslut hade meddelats ytterligare sex veckor senare.

Angående den sistnämnda tiden konstaterade JO att offentlighetslagen inte innehåller några särskilda bestämmelser om inom vilken tid överklagbara beslut ska ges, när den som begärt att få ta del av handlingar redan har under rättats om att handlingarna inte kommer att lämnas ut. Inte heller har det fastställts någon frist inom vilken en begäran om ett överklagbart beslut ska framläggas efter det att besked i den första fasen har erhållits. JO utgick från att givandet av ett överklagbart beslut åtminstone inte kan ta längre tid än vad som i offentlighetslagen uttryckligen bestäms om fristerna för behandling av ärenden. Dessutom finns det när det egentliga avgörandet träffas skäl att beakta den tid som

åtgått till ärendets behandling i den första fasen, för att den sammanräknade behandlingstiden inte ska bli oskälig. Bara i ytterst exceptionella situationer kan åstadkommandet av också ett separat, överklagbart beslut ta den maximitid som föreskrivs i offentlighetslagen. Därmed hade också givandet av ett överklagbart beslut nu dröjt alltför länge, eftersom omkring sex veckor hade åtgått till det.

Allt som allt behandlades begäran att få ta del av handlingar inte korrekt. Erhållandet av det första beskedet hade dröjt längre än besvaret av en begäran att få ta del av handlingar får dröja över huvud taget i särskilt specificerade situationer, enligt lagen. Till utarbetandet av ett överklagbart beslut hade det efter detta åtgått ytterligare omkring sex veckor, fastän innehållet i det slutliga avgörandet hade varit exakt detsamma som i det ursprungliga beskedet. Eftersom den klagande hade bett att få ett överklagbart beslut genast efter det att en tjänsteman hade gett det nekande beskedet, hade den sammanlagda tiden för behandling av begäran att få ta del av handlingar varit omkring 11 veckor. JO ansåg att detta var uppenbart oskäligt och stred mot det krav på att var och en ska få sin sak behandlad på behörigt sätt som anges i grundlagen. JO gav magistraten en anmärkning för lagstridigt förfarande (3071/4/12*).

Intressebevakarens lämplighet borde ha utretts

JO tog på eget initiativ till prövning ett ärende som gällde utredningen av en intressebevakares lämplighet. Intressebevakaren var huvudmannens exmake.

Huvudmannen hade tre gånger ansökt om byte av intressebevakaren men varje gång återtagit sin ansökan. Vid en sammankomst som senare ordnades vid magistraten hade frågan om byte av intressebevakaren inte längre framkommit. Efter det hade huvudmannen emellertid i brev som sänts till JO och när huvudman-

nen hördes per telefon framfört allvarliga påståenden om intressebevakarens agerande. Huvudmannen berättade bl.a. att intressebevakaren hade motsatt sig att huvudmannen skulle flytta in i en bostad som huvudmannen ägde tillsammans med intressebevakaren och att intressebevakaren hade förbjudit huvudmannen att besöka bostaden, där det fortfarande fanns föremål som huvudmannen var ägare till. Vidare hade huvudmannen upplevt att intressebevakaren hade tvingat huvudmannen att underteckna ett dokument som intressebevakaren hade upprättat. Intressebevakaren hade sagt att huvudmannen under sin vistelse på ett vårdhem inte kommer att få några kontanter till sitt förfogande, om dokumentet inte undertecknas. Ytterligare förde huvudmannen många gånger fram att dokument som gällde huvudmannen inte fick lämnas ut till intressebevakaren och att huvudmannen ville att intressebevakaren byts ut.

Dessa omständigheter hade delgetts magistraten tillsammans med en begäran om utredning. Av magistratens utredning framgick dock inte att magistraten skulle ha börjat utreda frågan desto mer. Magistraten förde fram närmast att huvudmannens angelägenheter hade skötts korrekt, av årsredovisningarna att döma. Utgående från de ovan konstaterade påståendena, som var att betrakta som allvarliga och som till övervägande del hade framförts efter sammankomsten vid magistraten, kunde det enligt JO med fog tänkas att en sådan förtroendebrist mellan huvudmannen och intressebevakaren rådde att det skulle ha kunnat finnas behov av att utreda den mer ingående vid magistraten sedan denna fått kännedom om saken.

Av magistratens utredning framgick ändå inte att magistraten på eget initiativ skulle ha vidtagit desto mer åtgärder för att reda ut ärendet, t.ex. hört huvudmannen för att kunna precisera eller säkerställa dennes synpunkter och/eller hört intressebevakaren angående de framförda påståendena. JO ansåg att magistratens förfarande var diskutabelt. I situationer av detta slag kan magistraten först t.ex. efter det att parterna

har hörts ha tillgång till ett material som är tillräckligt för fortsatt behandling av ärendet och som ter sig betryggande i utomstående ögon. Ett starkt intryck var nu i stället att den omständigheten att årsredovisningarna varit korrekta hade varit central när åtgärderna bedömdes. Att årsredovisningarna varit korrekta säger dock ännu inte någonting om t.ex. hur väl samarbetet mellan huvudmannen och intressebevakaren fungerat. Samarbetsproblem och huvudmannens misstroende mot intressebevakaren kan vara en grund för att pröva intressebevakarens lämplighet för uppdraget, även om de ekonomiska angelägenheterna har skötts på behörigt sätt.

Det är inte JO utan i första hand tingsrätten som avgör om en intressebevakare har upphört att vara lämplig. I magistratens övervaknings-skyldighet ingår att magistraten kan inleda ärendet vid tingsrätten. Å andra sidan har magistraten rätt att självständigt överväga saken med avseende på förutsättningarna för en närmare utredning av saken och för görande av ansökan.

Magistraten hade nu en relativt hög tröskel för att börja reda ut frågan. Gränsen för när intressebevakarens agerande upphör att vara lämpligt väckte emellertid rum för tolkning. Likaså var det en tolkningsfråga när en misstanke om samarbetsproblem eller förtroendebrist mellan en intressebevakare och huvudmannen blir sådan att frågan bör börja redas ut närmare, trots att huvudmannens ekonomiska angelägenheter har skötts oklanderligt av årsredovisningen att döma. Intressebevakarens lämplighet för uppdraget skulle nu ha tålt utredas i större detalj. JO föreslog för magistraten att denna överväger frågan ytterligare (3903/2/12).

Magistraten meddelade att den hade utrett ärendet genom att höra huvudmannen och dennes barn och att slutsatsen hade varit att det inte var befogat att vidta åtgärder för att byta ut intressebevakaren. Ärendet föranledde inte ytterligare åtgärder från JO:s sida.

Övriga avgöranden

I två avgöranden var det fråga om försäljning av huvudmannens egendom. I det första fallet hade magistraten gett intressebevakaren tillstånd att sälja huvudmannens andel i en fastighet som huvudmannen ägde tillsammans med sin make. Intressebevakaren, magistraten, huvudmannen och huvudmannens make hade alla haft kännedom om den klagandes anbud, som var högre än den faktiska köpesumman. Genomförandet av affären i enlighet med tillståndsbeslutet hade varit förenligt med säljarnas vilja, och i och för sig låg det i huvudmannens intresse. Med avseende på beslutsmotiveringen ansåg JO emellertid att det högre anbudet som hade varit känt var en sådan omständighet av betydelse som skulle ha förtjänat att nämnas explicit i tillståndsbeslutet och att bedömas mer ingående med avseende på huvudmannens intresse (1026/4/13).

I ett annat fall som gällde försäljning av egendom konstaterade JO att försäljningen av en bostad som huvudmannen hade ärvt skulle ha kunnat framskrida snabbare. Försäljningen hade ännu inte ens påbörjats två år efter fångnet, trots att huvudmannen genast hade meddelat sig vilja sälja bostaden. Inte heller hade bostaden hyrts ut. JO bad magistraten bedöma om huvudmannen kunde ha lidit skada på grund av att så lång tid åtgått till försäljningen. Enligt magistraten hade intressebevakningsbyråns försumlighet inte föranlett skada, när hänsyn togs bl.a. till att bostäderna stigit i pris under tiden. Magistraten uppmärksamgjorde dock ledande allmänna intressebevakaren på att realiseringen av egendom bör skötas inom en rimlig tid. Eftersom det inte fanns anledning att misstänka att dröjsmålet varit till förfång för huvudmannen och den vägledning som magistraten redan hade gett kunde anses vara en tillräcklig åtgärd, fann JO det inte nödvändigt att ingripa desto mer (3678/4/12).

Tre avgöranden gällde hållande av kontakt. I det första, som handlade om intressebevakarens närbarhet, framhöll JO att närbarheten accentueras i intressebevakningens inledande skede,

när den för huvudmannen nya situationen på goda grunder kan väcka frågor hos honom eller henne och ett behov av att kontakta intressebevakaren (859/4/13).

I det andra fallet konstaterade JO angående rådgivningen vid intressebevakningens upphörande att en person kan ha behov av att få råd om praktiska angelägenheter, t.ex. hur man får rätt att disponera bankkonton, hur man betalar räkningar och hur man ansöker om förmåner. Rådgivningen skulle kunna ske t.ex. i form av allmänna skriftliga anvisningar eller genom individuella samtal. Rådgivningen och sättet att tillhandahålla den grundar sig på prövning från fall till fall. Det konkreta rådgivningsbehovet och personens förmåga att sköta sina angelägenheter själv är av betydelse.

Exempelvis är huvudmannens ålder – såsom när intressebevakningen upphör i och med att huvudmannen blir myndig – en faktor som det är skäl att beakta när behovet av rådgivning som tillhandahålls på eget initiativ bedöms. Också intressebevakningens grundläggande karaktär, alltså att personen har varit i en svagare ställning än andra när det gällt att sköta de egna angelägenheterna, kan accentuera behovet av rådgivning som intressebevakningsbyrån tillhandahåller på eget initiativ. På JO:s begäran gav JM in ytterligare utredning om praxis vid intressebevakningsbyråerna och om eventuella allmänna instruktioner som gäller saken. Ärendet föranledde inte ytterligare åtgärder från JO:s sida (2733/4/12*).

I det tredje fallet, som mera allmänt gällde besvarande av förfrågningar, konstaterade JO att det besvarande av brev som ingår i god förvaltning också omfattar kontakter från huvudmannens anhöriga till den allmänna intressebevakningen. Sekretessbestämmelserna bör dock beaktas (4988/4/12).

Givandet av dispositionsmedel bedömdes i tre avgöranden. I det första fallet hade dispositionsmedel inte betalats en månad på grund av att tillgångarna var knappa, i det andra hade dispositionsmedlen två gånger betalats dagen efter

den dag som intressebevakaren och huvudmannen hade kommit överens om i förväg och i det tredje fallet hade betalningsdagen ändrats utan någon föregående diskussion med huvudmannen och utan att huvudmannen alls hade underrättats om saken. JO fäste de allmänna intressebevakarnas uppmärksamhet på skyldigheten att samarbeta med huvudmannen också i situationer som gäller ändringar i utbetalningen av dispositionsmedel (4461/4/12*, 151 och 791/4/13).

I ett ärende som gällde avgiften för serviceboende konstaterade JO att kommunerna enligt lagstiftningen har rätt att avgöra hur intressebevakningskostnaderna ska beaktas när avgiften fastställs. En stad tillämpade i tillämpliga delar de bestämmelser i klientavgiftslagen som gäller avgiften för långvarig institutionsvård. JO hade redan gjort en framställning till social- och hälsovårdsministeriet om avgifterna för långvarig institutionsvård (4707/4/11*; JO:s berättelse för år 2012, s. 288). Dessutom var ministeriet medvetet om behovet av att revidera klientavgiftslagstiftningen också vad avgifterna för serviceboende beträffar. Därför förutsatte ärendet inte några åtgärder från JO:s sida (1163/4/12).

JO konstaterade följande i fråga om magistratens behörighet med avseende på förvaltningsförfarandets kontinuitetsprincip: eftersom en magistrat hade varit behörig när ett ärende som gällde fastställande av intressebevakningsfullmakter inleddes, var den behörig att fastställa fullmakterna även om fullmaktsgivarna redan hade flyttat till en annan magistrats verksamhetsområde medan ärendet var anhängigt (833/4/13).

4.14

Socialförsäkring

Socialförsäkringen utgör en del av utkomst-skyddssystemet och omfattar det lagstadgade skyddet i samband med arbetslöshet, sjukdom och arbetsoförmåga, under alderdomen 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 *Juha Niemelä*. Om inte något annat nämns avgjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 4.14.4 av BJO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.14.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Vid social- och hälsovårdsministeriet (SHM) har man under verksamhetsåret bl.a. utvecklat tjänster för partiellt arbetsföra. Vid ministeriet färdigställdes år 2013 ett verksamhetskoncept med hjälp av vilket man strävar efter att främja åtgärder som gör att personer som är partiellt arbetsföra kan fortsätta i sitt arbete eller hitta sysselsättning. Samordnaren för arbetsförmågan och den partiellt arbetsföra planerar tillsammans en servicehelhet som gör det möjligt att bruka olika tjänster vid rätt tid och på ett ändamålsenligt sätt. Till serviceutbudet hör tjänster som arbetsgivaren tillhandahåller, företagshälsovård, rehabilitering, arbetskraftsservice och social trygghet. Avsikten är att skräddarsy en välfungerande kedja av tjänster för den partiellt arbetsföra, med hjälp av vilken han eller hon klarar av att fortsätta i sitt arbete eller kommer in i arbetslivet.

Förutsättningarna för att unga ska beviljas rehabilitering förbättrades genom att villkoren för beviljandet av yrkesinriktad rehabilitering reviderades. Rehabilitering kan beviljas också sådana unga som riskerar att bli marginaliserade innan de ens hunnit in i arbetslivet. Vid bedömningen av rehabiliteringsbehovet ska förutom sjukdomar eller skador även den ungas sociala situation beaktas i högre grad än förut. Rehabilitering för unga hör till ungdomsgarantin. Det rehabiliteringskoncept som är avsett för unga har utarbetats av SHM och Folkpensionsanstalten (FPA), i samarbete med utbildningssektorn och olika organisationer.

FPA fortsatte att utveckla sin kundservice under verksamhetsåret. Målsättningen är att utöka webbtjänsterna och den service som tillhandahålls enligt tidsbeställning. Antalet besök på FPA:s webbplats uppgick redan till över 20 miljoner. FPA beaktar också användningen av mobilanordningar i sin service. Av alla förmånsansökningar ifylls 1/3 på webben och av studie-stödsansökningarna nästan 2/3.

Det är också möjligt att på webben kontrollera hur behandlingen av den egna ansökan framskrider hos FPA. Syftet med denna service är att minska de förfrågningar om behandlingstiderna som belastar telefonservicen. FPA strävar efter att minska sina traditionella byråtjänster och övergå till föregripande service. FPA kontakter därför i allt större utsträckning sina kunder för att utreda kundernas situation och servicebehov.

Under verksamhetsåret preciserades regleringen av försäkringsbolagens förvaltning genom en lagändring som grundar sig på EU:s Solvens II-direktiv, vilket gäller försäkringsbolagens soliditet. Lagen utökades med bestämmelser bl.a. om försäkringsbolagens interna revision, aktuariefunktion, riskhantering och ersättningssystem. Syftet med dessa ändringar är att förbättra försäkringsbolagens stabilitet och riskhantering.

Genom det projekt för åtstramning av regleringen gällande arbetspensionsanstaltens förvaltning som pågår vid SHM strävar man efter att öka arbetspensionssystemets transparens och förtroendet för pensionsanstalterna. Avsikten är att förplikta arbetspensionsbolagen att offentliggöra uppgifter om ledningens bindningar och att reglera tillvägagångssätten för de betydande affärstransaktioner som ledningen och förvaltningen företar i förhållande till arbetspensionsbolaget. Personalförmånerna för Kevas ledning, som i slutet av året fick stor offentlighet, skapade livlig debatt om saken.

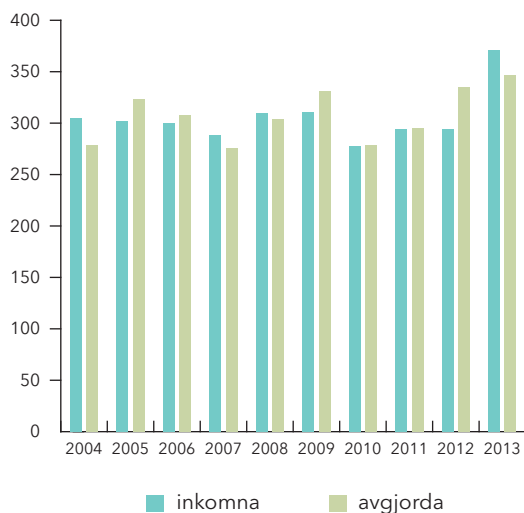
4.14.2 ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

Under år 2013 inkom 371 klagomål inom den berörda sakgruppen. Antalet är större än åren innan. Det finns inte någon tydlig faktor som förklarar ökningen, utan det inkom helt enkelt fler klagomål beträffande alla verksamhetssektorer inom området. Också antalet avgjorda klagomål ökade (347). Därtill tog BJO under året upp två ärenden på eget initiativ, och ett sådant ärende avgjordes.

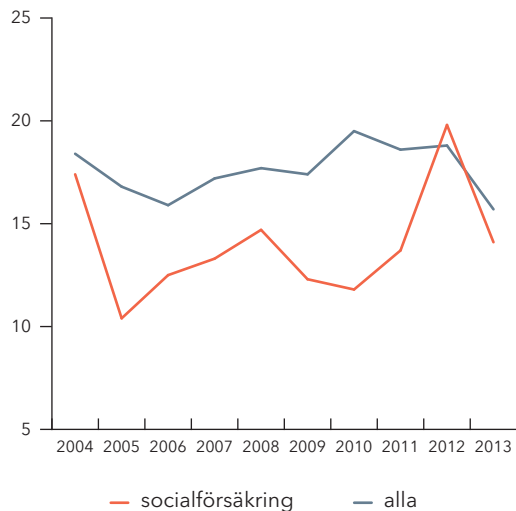
Ungefär hälften av avgörandena gällde FPA:s avgöranden eller förfarande. Bland de förmånsärenden som FPA behandlar aktualiserades sjukdagpennings-, invalidpensions- och bostadsbidragsärenden oftast i klagomålen (i ca 30 klagomål). Handikappbidrags-, underhållsstöds-, studiestöds- och sjukvårdskostnadsärendena var de förmånsärenden som uppmärksammades näst oftast i avgörandena.

Antalet avgöranden som berörde arbetspensionsanstalter var ca 60, olycksfallsförsäkringar 20 och trafikförsäkringar 10. Besvärinstanserna var föremål för drygt 20 avgöranden.

Inom denna kategori av ärenden händer det ofta att klagomålet innehåller kritik mot slutresultatet i en myndighets avgörande. Om den som upprättat klagomålsskrivelsen inte ännu har utnyttjat de lagstadgade rättsmedlen, anvisar man



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2004–2013*



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

honom eller henne att bruka dessa. JO kan inte befatta sig med ärenden som är under behandling hos en myndighet och inte heller med sådana avgöranden som myndigheterna har träffat inom ramen för sin prövningsrätt.

I många avgöranden var ärendets behandlingstid föremål för bedömning. Behandlingstiderna för pensionsansökningar vid Keva behandlas i avsnitt 4.14.3. I avgörandena aktualiserades ofta också vikten av en tillbörlig och noggrann behandling av ärendena samt den rådgivning och service som myndigheterna ska tillhandahålla.

I 43 avgöranden, dvs. 12,4 % av alla avgöranden, riktades kritik mot myndigheternas förfarande. Två anmärkningar tilldelades under verksamhetsåret. Åtgärdsavgörandenas andel minskade i förhållande till året innan, men deras sammanlagda antal höll sig på samma nivå som förut.

4.14.3 INSPEKTIONER

Keva utredde orsakerna till anhopningen av ansökningar

Under åren 2012–2013 anfördes många klagomål angående dröjsmål vid behandlingen av pensionsansökningar vid Keva.

BJO bad Keva ge en utredning både om behandlingen av enskilda ansökningar och allmänt om situationen vid ansökningarnas behandling. Dessutom utfördes en inspektion hos Keva i april, där frågan behandlades utförligt.

Vid Keva, som med avseende på kundantalet är den klart största pensionsanstalten i landet med 1,3 miljoner personkunder, togs ett nytt system för behandling av pensioner i bruk under åren 2012–2013. Med hjälp av detta system eftersträvas snabbare och bättre service. De sju olika faser som hänförde sig till ibruktagandet av detta system skapade emellertid en anhopning av ärenden i synnerhet för pensionsansökningarnas del. Detta innebar att ansökningarnas behandlingstider förlängdes, vilket bolaget även öppet informerade sina kunder om. Vid behandlingen av

förmånsansökningar prioriterade Keva ansökningar inlämnade av personer som ansökte om pension första gången, för att avbrott i deras utkomst skulle undvikas. Detta beslut ledde emellertid till att behandlingen av t.ex. ansökningar om tilläggs-pension fördröjdes. I samband med BJO:s inspektion meddelade Keva dock att man redan var på god väg med att avveckla anhopningen.

I slutet av år 2012 lanserade Keva dessutom en webbtjänst där kunderna kan kontrollera sina egna pensionsuppgifter. Vid samma tid sände Keva ut nästan 700 000 arbetspensionsutdrag. Båda dessa åtgärder ledde till att kontakterna till Keva ökade.

I samband med inspektionen redogjorde Keva också för sin statusutredningsservice, där den person som fått avslag på sin pensionsansökan erbjuds en möjlighet att utreda sin egen situation i samarbete med en anstalt för rehabiliteringsundersökningar och/eller en socialarbetare. Hittills har man årligen kunnat erbjuda bara ca 200 sökande denna service. Sökandena har varit mycket nöjda med servicen och också resultaten har varit goda. Nästan en tredjedel av de berörda personerna har lyckats återvända till arbetslivet.

Efter inspektionen meddelade BJO i maj beslut både med anledning av de enskilda klagomålen och med anledning av det ärende han undersökt på eget initiativ (2344/2/13). Han ansåg att Keva vidtagit tillbörliga åtgärder för att avveckla anhopningen av ärenden. Med beaktande av hur betydande Kevas verksamhet är ansåg han emellertid att det är synnerligen viktigt att Keva lyckas avveckla anhopningen av ärenden så snabbt som möjligt. BJO bad därför Keva senast före utgången av oktober lämna in en utredning om hur situationen vid behandlingen av ansökningar utvecklats.

Keva meddelade 28.10.2013 att situationen hade förbättrats, men att man inte skulle nå upp till den målsättning som uppställts för behandlingstiderna för år 2013. Bolaget meddelade att man under våren 2014 skulle tillstålla BJO uppgifterna för hela år 2013 och för början av år 2014. BJO fortsätter till denna del följa upp behandlingen av ansökningar vid Keva.

Besök vid FPA:s byråer

BJO bekantade sig i början av året med kundbetjäningen vid FPA:s byrå i Kampen. Byrån är den första nya typen av FPA-byrå, där kunderna handleds i enlighet med sina servicebehov. Till serviceformerna hör snabbservice, kundbetjäning enligt könummer, blanketthyllor och datorer som står till kundernas förfogande. Vid byrån betjänas dessutom kunder som på förhand bokat tid med hjälp av det elektroniska tidsbokningssystemet. Byrån besöks varje dag av hundratal kunder.

FPA har som målsättning att kundens ärenden ska kunna skötas på en gång. Resultatet av den service som tillhandahålls enligt könummer ska vara att kunden inte på nytt behöver besöka byrån med anledning av samma ärende. Denna form av service ska ta högst ca 20 minuter. Service som kräver mer tid än detta ska enligt planerna skötas på basis av tidsbokning.

I anslutning till Kampens byrå fungerar också FPA:s och skatteförvaltningens gemensamma serviceställe för utländska arbetstagare (In To Finland). Vid detta serviceställe betjänas utländska arbetstagare och företagare som kommer till Finland för att arbeta, studera samt företag som anställer eller förmedlar arbetskraft i Finland. FPA har årligen ca 10 000 kunder som anlitar dessa tjänster.

Vid besöket hos FPA:s byrå i Kyrkslätt diskuterades aktuella frågor i anslutning till militärunderstödsärenden. Bakgrunden till diskussionerna utgjordes av de iakttagelser som BJO gjort i fråga om militärunderstödssystemet och dess problem i samband med sina inspektioner av försvarsmakten. Vid diskussionerna behandlades situationen för beväringar i olika typer av familjesituationer och i synnerhet förhållandet mellan det allmänna bostadsbidraget och det bostadstillägg som betalas i form av militärunderstöd.

4.14.4 AVGÖRANDEN

FPA fick förbjuda namninsamling för ett cannabisinitiativ

Av ett klagomål framgick det att FPA:s byrå i Åbo hade förbjudit klaganden, som väntade på att bli betjänad vid byrån, från att under väntetiden samla in namn på ett initiativ som gällde legalisering av cannabis.

BJO bedömde saken med avseende på yttrandefriheten samt den serviceprincip som gäller för FPA och med beaktande av att FPA:s kunder har rätt att uträtta sina ärenden hos FPA utan att bli störda. Hos FPA uträttar kunderna ärenden som hör till privatlivsskyddet och som är viktiga på det personliga planet. Enligt BJO har kunderna rätt att utgå från att de får uträtta sina ärenden under så lugna förhållanden som möjligt. FPA ska sträva efter att redan på förhand avvärja eventuella störningsfaktorer.

Dessutom konstaterade BJO att myndigheterna i all sin verksamhet ska vara objektiva. Den bild som en utomstående får av en myndighets verksamhet påverkas också av hur uträttandet av ärenden hos myndigheten har ordnats. Enligt BJO upprätthålls förtroendet för myndighetsverksamhetens objektivitet bäst om myndigheten i sina verksamhetslokaler koncentrerar sig på att sköta bara sina lagstadgade uppgifter.

BJO ansåg att det var motiverat att FPA i sina kundbetjäningslokaler förbjöd en sådan namninsamling som kunde störa kundbetjäningen eller äventyra allmänhetens förtroende för FPA:s opartiskhet. BJO ansåg inte heller att FPA:s ingripande i saken var oproportionellt med tanke på klagandens yttrandefrihet (1236/4/12*).

En anhopning av ansökningar i internationella ärenden hos FPA

BJO tog under verksamhetsåret ställning till behandlingstiderna för två ansökningar som gällde rätten till social trygghet i Finland och en EU-pensionsansökan hos FPA. Pensionsärendets behandling hade räckt 20 månader, vilket enligt BJO var en alltför lång tid. När det gällde försäkringsbesluten ansåg han att det var problematiskt att behandlingen av de ansökningar om familjeförmåner och barnbidrag som lämnats in samtidigt med de ansökningar som gällde rätten till social trygghet hade pågått ännu i flera månader efter att försäkringsbesluten hade fattats.

FPA uppgav att man var medveten om att behandlingstiderna för internationella ärenden ofta är mycket långa. FPA hade redan vidtagit åtgärder för att förkorta behandlingstiderna. Processerna i anslutning till avgörandet av ärenden hade utvecklats och man hade överfört ansökningar från de mest belastade enheterna till andra enheter för att avgöras där. Vissa enheter hade även utökats med ytterligare personalresurser. Anhopningen hade dessutom avvecklats med hjälp av övertidsarbete. Vidare kommer FPA under år 2014 att omorganisera och koncentrera behandlingen av internationella ärenden. BJO kommer vid behov att följa upp att anhopningen av ansökningar som hänför sig till internationella ärenden avvecklas och granska hur behandlingstiderna utvecklas.

BJO PAJUOJAS BESLUT 19.9.2013, DNR 2907*
OCH 4561/4/12* SAMT 29.10.2013, DNR 1057/4/13*,
FÖREDRAGANDE EEVA-MARIA TUOMINEN

FPA försummade att iaktta omsorgsfullhet

I ett fall hade FPA genom sitt beslut i mars 2012 beviljat klaganden invalidpension från och med 1.2.2012. FPA uppgav i sitt beslut att det ärende som återförvisats från försäkringsdomstolen hade behandlats på nytt. Det var emellertid inte

försäkringsdomstolen som hade återförvisat ärendet till FPA, utan ärendet hade redan tidigare återförvisats från besvärsnämnden för social trygghet. Enligt BJO framgick det inte av beslutet på vilken utredning pensionens begynnelse tidpunkt baserade sig. Beslutsmotiveringen var även i övrigt svårbegriplig.

FPA uppgav i sin utredning att ärendet hade behandlats på nytt. Genom sitt rättelsebeslut i september 2012 beviljade FPA klaganden invalidpension retroaktivt redan från och med 1.12.2009, fram till den tidpunkt från och med vilken arbetspensionsbolaget beviljat klaganden ålderspension. FPA betalade efter skatteavdrag klaganden retroaktivt ca 14 000 euro i pension.

BJO ansåg att FPA hade försummat att behandla ärendet med tillbörlig noggrannhet. BJO uppmanade dessutom FPA att ännu behandla frågan om betalning av eventuell dröjsmålsränta till klaganden (1560/4/12*).

FPA meddelade 6.5.2013 att klaganden genom FPA:s beslut 2.5.2013 hade beviljats dröjsmålsränta på grund av att betalningen av förmånen hade fördröjts.

FPA gav felaktiga råd

Klaganden hade i maj 2012 besökt FPA:s byrå i Tammerfors och begärt ett pensionärskort för att få rabatt t.ex. på tågbiljetter. Byrån hade dock meddelat att klaganden inte kunde beviljas ett sådant kort. Byrån hade gett klaganden ett pappersintyg, med hjälp av vilket klaganden emellertid inte fick någon rabatt.

FPA medgav att byrån hade gett klaganden felaktig information. Klaganden hade enligt FPA rätt att få det pensionärskort som denne bett om och FPA meddelade att ett sådant kort beställts till klaganden i början av juni. FPA bedömde att felet kan ha berott på att klagandens fulla folkpension hade minskats med den avvägningskoeficient som tillämpades på grund av att klaganden varit bosatt utomlands.

BJO ansåg att byrån misslyckats med att fullfölja sin service- och rådgivningsskyldighet. Han uppmanade försäkringsdistriktet att betona vikten av omsorgsfullhet för sina anställda. Eftersom klaganden hade sagt sig ha för avsikt att resa med tåg, uppmanade BJO försäkringsdistriktet att kontakta klaganden och utreda om denne hunnit orsakas ekonomisk förlust på grund av att FPA inte hade beviljat det pensionärskort som klaganden var berättigad till (1914/4/12*).

FPA meddelade 22.5.2013 att klaganden enligt den erhållna utredningen kunde uppskattas ha orsakats en förlust på 64,84 euro i form av uteblivna rabatter. Regioncentralen uppgav att klagandens yrkande skulle bifallas och att klaganden skulle betalas 150 euro i ersättning för förlusten samt som gottgörelse för den olägenhet som ärendets behandling orsakat.

Ett barns rätt till rehabilitering vid rätt tid äventyrades

Hos FPA hade behandlingen av en rehabiliteringsansökan som gällde klagandens 6-åriga barn räckt över tre månader i Egentliga Finlands försäkringsdistrikt. FPA hade genom sitt beslut i juni beviljat barnet rehabilitering retroaktivt från och med början av mars.

Behandlingstiden överskred klart den målsättning på 35 dagar som FPA fastställt för behandlingen av rehabiliteringsansökningar. Behandlingstiden överskred även den bakre tidsfrist inom vilken ansökan senast borde ha avgjorts.

BJO ansåg att FPA hade försummat att på ett tillbörligt sätt behandla ansökan utan ogrundat dröjsmål. Han uppmärksammade även att behandlingen av ansökan flera gånger hade påskynats och att ansökan trots detta hade fått vänta länge på att bli behandlad. BJO betonade också att det var fråga om en ansökan om rehabilitering för ett barn, som utvecklas snabbt, varvid det är av synnerligen stor betydelse att rehabilitering tillhandahålls vid rätt tid.

BJO PAJUOJAS BESLUT 30.12.2013, DNR 2409/4/13*,
FÖREDRAGANDE EEVA-MARIA TUOMINEN

4.15

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 försörjningen som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen. Det är således fråga om tillgodoseende av en lagstadgad grundläggande rättighet. Utkomstskyddet för arbetslösa utgör också en del av socialförsäkringssystemet som behandlas på s. 274.

Inom detta sakområde avgjordes ärendena under verksamhetsåret av BJO *Jussi Pajujoja*. Referendarierådet *Juha Niemelä* fungerade som huvudföredragande. Om inte något annat nämns avgjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 4.15.4 av BJO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.15.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Sysselsättningsläget försämrades fortfarande under år 2013. Mot slutet av året hade arbets- och näringsbyråerna (som kallas TE-byråer) redan omkring 330 000 registrerade arbetslösa arbetssökande, nästan 50 000 fler än ett år tidigare. Särskilt ökade antalet långtidsarbetslösa och arbetslösa som fyllt 50 år. Även antalet arbetslösa under 25 år ökade med 5 000, trots att ungdomsgaranti hade införts. Under hösten minskade dock ungdomsarbetslösheten och utvecklingen med ungdomsgaranti antas fortgå i samma riktning. Arbetslösheten för unga räcker också kortare jämfört med den övriga befolkningen.

Den tilltagande arbetslösheten har också ökat TE-byråernas arbetsbörda. En ny servicemodell inom arbetsförvaltningen, som infördes i årets början, var i under hård prövning, och problem kunde inte undgås. Eftersom både arbetsförvaltningens telefonsystem och reformer-

na av webbsidorna hade problem, blev det emellanåt avsevärd anhopning av ärendena i kundservicen. Detta avspeglades också i mängden klagskrifter till justitieombudsmannen. BJO företog flera inspektioner i olika delar av arbetsförvaltningen (se avsnitt 4.15.3).

Avgöranden av EU-domstolen låg i bakgrunden när karenstiden för sjukdom under årssemestern slopades och när ändringar skedde i grunderna för beräkning av semesterlöner. Lönen för semestern för personer med månadslön började beräknas utgående från personens inkomster under det år som låg till grund för semestern, inte inkomsterna under året när personen tog ut sin semester.

För arbetslösa fastställdes rätt att tjäna 300 euro i månaden utan minskning av förmånerna. Denna ändring gäller för både dagpenning och arbetsmarknadsstöd. Maximitiden för inkomstrelaterad dagpenning förkortades från 500 dagar till 400 för personer vilkas arbetshistoria är kortare än tre år. Även arbetsvillkoren som gäller löntagare och företagare förkortades.

En betydelsefull ändring för civiltjänstgöringens del är att tjänstearrangemangen flyttades från Lappträsk kommun till staten. Samtidigt överfördes civiltjänstgöringscentralens anställda till att vara statsanställda. Ett stadgande innebär att civiltjänstgörarnas alla permissionsresor till hem- eller bosättningsorten inom landet blev gratis. Ändringen gav civiltjänstgörarna ökad jämlikhet, både inbördes och i förhållande till värnpliktiga i militärtjänst.

Ett centralt övervakningsobjekt inom arbetarskyddet var bekämpandet av grå ekonomi. För effektivare bekämpning bestämdes skyldighet för företagare att erbjuda kvitto, och för arbetsgivare skyldighet att enligt huvudregeln utbetala lönerna in på ett av arbetstagaren angivet bankkonto.

4.15.2

ANTALET KLAGOMÅL OCH ANDELEN ÅTGÄRDSAVGÖRANDE

Under år 2013 inleddes 186 klagomål som berörde denna kategori av ärenden. Under verksamhetsåret avgjordes 191 klagomål och tre egna initiativ. Antalet är på samma nivå som under de två föregående åren.

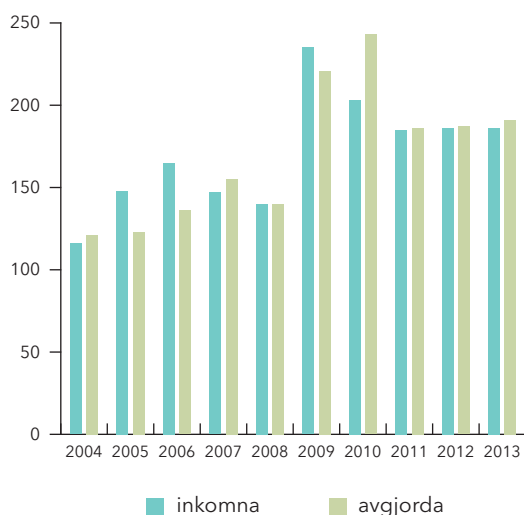
Över hälften av avgörandena gällde åtgärder eller beslut av TE-byråer. Arbetarskyddsmyndigheter, arbetslöshetskassor och besvärinstansers verksamhet behandlades i omkring 20 avgöranden var. Däremot var antalet åtgärder av Folkpensionsanstalten i arbetslöshetsfrågor klart mindre än under de föregående åren.

De vanligaste objekten för bedömningarna gällde skyldigheten att ge råd och service samt kravet på hantering av ärenden med behörig omsorg och utan dröjsmål. Av avgörandena ledde 40 stycken, dvs. 20,6 %, till åtgärder som innebar kritik av myndigheters verksamhet. Antalet var något mindre än året innan, men fortfarande högre än genomsnittet för laglighetsstillsynens del. En fjärdedel av åtgärderna hade att göra med att TE-byråerna inte hade uppfyllt den stadgade handläggningstiden för arbetskraftspolitiska utlåtanden.

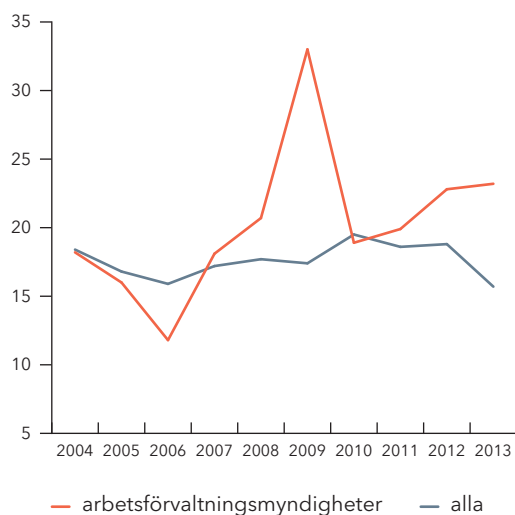
4.15.3

INSPEKTIONER

Arbetsförvaltningens organisation förnyades i början av år 2013. Mängden TE-byråer minskades från 74 till 15 regionala byråer. I de regionala byråerna infördes en servicemodell med tre linjer: arbetsförmedlings och företagstjänster, tjänster för kompetensutveckling samt tjänster för stödfinansierad sysselsättning. Målet är att klienterna så snabbt som möjligt ska styras till att omfattas av de tjänster som behövs, minska ärendehaneringen inom TE-byråerna och övergång till hantering av ärenden så att det i allt högre grad sker på webben. Tidigare förekom det allmänt att klienterna var tvungna att vänta i flera



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2004–2013



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

timmar på klientservice; tack vare reformerna kan exempelvis anmälan som arbetssökande huvudsakligen skötas på webben.

Problem uppstod emellertid med reformen av webbplatserna. Byråernas regionala sidor blev inte klara förrän i juni, och sidorna på riksnivå fungerade först i november. Eftersom förnyandet av telefonsystemen samtidigt föranledde tekniska besvärigheter blev det svår ärendehantering i arbetsförvaltningens klientservice, och det invercade på mängden inlämnade klagomål.

BJO företog på hösten inspektioner hos TE-byråerna i Nyland och i Birkaland. I Birkaland bekantade han sig också med närings-, trafik- och miljöcentralens (NTM-centralens) verksamhet. Just i Birkaland var klientservicen illa överbelastad under året, vilket också påverkades av sysselsättningsutvecklingen i regionen, som var sämre än genomsnittet. Problemen med klientservicen vid TE-byrån i Birkaland hade också tagits upp i lokala nyhetsmedia.

Under inspektionerna genomgicks varje servicelinje och vad som var utmärkande för dem. En ny servicemodell för byråerna ställde bl.a. nya krav på telefonsystemet, krav som inte till alla delar kunde mötas. Den genomsnittliga kötiden för telefontjänsten var hela sommaren över 20 minuter i Birkaland. Ökad resurstilldelning ledde till förbättringar mot slutet av året.

På byråerna framfördes kritik mot reformerna. Ministeriet hade inte gett de grundade nya byråerna några exakta instruktioner om hur servicelinjerna skulle organiseras. Byråerna var också hänvisade till att själva skapa sina webbplatser. Man ifrågasatte ministeriets datatekniska kompetens och framförde tvivel på att resurserna skulle räcka till för utvecklingen av systemet för elektronisk skötsel av ärenden. Byråerna efterlyste också mera styrning från ministeriets sida samt att man skulle priorisera de mål som ställt upp i verksamheten.

Mot årets slut gjorde BJO också ett besök på arbets- och näringsministeriets (ANM) avdelning för sysselsättning och företagare, för att diskutera de problem som uppkommit i anslutning till reformerna. Ministeriet sade sig ha påbörjat sex

projekt till stöd för projektgenomföringen: utveckling av klientprocesserna, webbtjänster och elektronisk skötsel av ärenden, uppföljning, ledningsutveckling, personalutbildning och kommunikation. Ministeriet uppger att målet är en fullt funktionell servicehelhet före utgången av år 2015.

BJO kommer att fortsätta sina inspektioner av TE-byråerna år 2014.

4.15.4 AVGÖRANDE

Återhållsamhet krävs i intressentgruppssamarbetet med arbetarskyddsmyndigheterna

BJO undersökte på eget initiativ förekomsten av samarbete mellan en del byggbolag och ansvarsområdet för arbetarskydd inom Södra Finlands regionförvaltningsverk. I ett tv-program hade det gjorts gällande att byggbolag hade ordnat tillfällen där arbetarskyddsinspektörer från ansvarsområdet var med och under vilka det hade förekommit alkoholservering och underhållning.

BJO kom fram till att det inom arbetarskyddstillsynen som gällde byggbranschen i Södra Finland hade uppkommit umgängesformer som var ägnade att försvaga uppfattningarna om opartiskhet bland personalen på ansvarsområdet. BJO ställde sig kritiskt till evenemang där byggföretag bjöd myndighetspersoner på restaurangmiddagar, idrottstillställningar eller motsvarande förmåner. BJO betonade att det är viktigt att en övervakande myndighets fullständiga oavhängighet inte ska kunna ifrågasättas eller förefalla suspect, särskilt när myndigheten har till uppgift att övervaka en verksamhets korrekthet och vid behov även vidta åtgärder av sanktionskaraktär. Därför gäller det att återhållsamhet visas beträffande samarbete där integriteten kan riskeras.

BJO uppmanade ansvarsområdesenheten att ta detta i beaktande i all verksamhet. Han ansåg också att ministeriet borde göra upp allmänna anvisningar om saken, och bad ministeriet inkomma med en rapport om sina åtgärder i detta avseende, före utgången av mars 2014 (388/2/12*).

Försummelse att korrekt handlägga en arbetarskyddsanmälan

En klagande hade i maj 2011 inlämnat en arbetarskyddsanmälan till ansvarsområdet för arbetarskydd inom Sydvästra Finlands regionförvaltningsverk. En inspektör hade inhämtat de utredningar som behövdes för ärendet i september. Efter detta hade ärendets behandling övertagits av en jurist, och ett avgörande i saken gavs i februari följande år.

Under hösten hade den klagande aktivt hört sig om hur ärendet avancerade. Inspektören hade gjort bedömningen att det i ärendet fanns flera omständigheter som hon i sin funktion av inspektör inte kunde ta ställning till. BJO ansåg att ansvarsområdet borde ha företagit en tydlig överföring av ärendet till efterföljaren, och borde också ha informerat den klagande om att handläggaren av ärendet hade bytts ut. Eftersom ansvarsområdet uttryckligen hade ålagt inspektören att uppgöra ett undersökningsprotokoll i ärendet, borde området också ha försäkrat sig om att inspektören hade gjort detta.

BJO delgav ansvarsområdet och inspektören sin uppfattning. Likaså uppmanade BJO ansvarsområdet att göra en översyn av sin serviceprocess och särskilt av situationer där det blir nödvändigt att byta handläggare av ett ärende (1678/4/12*).

Ansvarsområdet meddelade 14.10.2013 att det gett inspektören en skriftlig varning för försummelse av tjänsteåligganden. En anledning till varningen var att inspektören hade underlåtit att skriva en inspektionsberättelse. Inspektören hade inlämnat sin berättelse 1.10.2013. Ansvarsområdet meddelade också att man betonat för sin personal vikten av att inspektionsberättelser görs i tid; likaså hade området gjort en genomgång av processen när ärenden överläts och av informationen som krävs när överlåtelser sker.

Ett ansvarsområde för arbetarskydd hade feltolkat arbetstidslagen

En inspektör inom ansvarsområdet för arbetarskydd inom Östra Finlands regionförvaltningsverk hade beträffande en advokatbyrå tolkat arbetstidslagen så att byrån inte hade skyldighet att företa arbetstidsbokföring. En klagande ansåg att denna tolkning var lagstridig.

I ett utlåtande tolkade social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning saken på ett annat sätt än ansvarsområdet, och ansvarsområdet ombads framdeles tillämpa lagen på ett sätt som överensstämmer med ministeriets tolkning. Ansvarsområdet meddelade i ett senare utlåtande att det kommer att följa ministeriets linje.

Enligt BJO korrigerade ansvarsområdet sin praxis med en intern åtgärd inom förvaltningen. Han ansåg dock att den tolkning av arbetstidslagen som inskrivits i advokatbyråns redovisningsberättelse, samt de härledningar som var följda av tolkningen, var felaktiga. BJO bad ansvarsområdet meddela om vilka åtgärder som vidtas i denna fråga (3886/4/12*).

Ansvarsområdet för arbetarskydd sände 15.11.2013 BJO för kännedom ett brev i anslutning till hörandet av advokatbyrån. Det framgår att inspektören företagit en ny inspektion i byrån. I brevet ålades byrån att börja föra arbetstidsbok inom 14 dagar från mottagandet av delgivningen, vid vite på 4 000 euro.

Handläggningen av arbetstillståndsärenden försenad

Handläggningen av arbetstillståndsärenden inom TE-byrån i Tammerfors var överbelastad och behandlingstiden var ca nio månader i medeltal. Arbets- och näringsministeriet meddelade att byrån på våren 2012 hade tilldelats ökade resurser. Ministeriet meddelade likaså att en organisationsreform som infördes i början av år 2013 hade påverkat handläggningen av arbetstillståndsärenden.

BJO ansåg handläggningstiderna vara långa. Han ansåg också att det för personer som ansöker om förlängt tillstånd är viktigt att de informeras om den beräknade handläggningstiden, för att de ska förstå att inlämna sina ansökningar i tid. BJO delgav byrån och ministeriet sin uppfattning om saken. Eftersom det i den utredning som BJO hade fått visades att byråns handläggning av arbetstillståndsärenden fortfarande på våren 2013 var överbelastad, bad han ministeriet före 1.11.2013 inkomma med en utredning om arbetsanhopningssituationen inom arbetstillståndsenheterna (1960/4/12*).

Ministeriet meddelade 29.10.2013 att handläggningen av arbetstillståndsärenden på fastlandet har koncentrerats till tre byråer (Nyland, Birkaland, Sydöstra Finland). Därtill sköts ärendena som gäller Åland av Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet.

Under de första nio månaderna år 2013 var handläggningstiden i medeltal för ansökningar ca fyra månader i Birkaland och två månader på andra håll. Att det tog längre i Birkaland hade att göra med att där fortfarande fanns anhopade ärenden från tidigare. Ministeriet uppger att situationen på hösten 2013 redan hade förbättrats avsevärt, så att det i Birkaland i oktober behandlades ansökningar som hade inkommit i augusti.

Försenad handläggning av ärenden och feldaterade beslut vid en arbetslöshetskassa

Några klagande kritiserade Arbetslöshetskassan för den offentliga sektorn och välfärdsområdena för överlånga handläggningstider. Av den utredning som BJO med anledning av klagomålen fick, kom det fram att kassan enligt huvudregeln hade klarat av att avgöra ansökningarna inom den lagstadgade maximitiden 30 dygn. En ansökning som gällde en av de klagande hade fördröjts över den stadgade tiden, till följd av en förseelse.

Utredningen visar dock att handläggningstiden vid den kritiserade a-kassan under sommaren hade varit i snitt längre än hos övriga a-kassor. BJO påpekade att det i lagen inte bara stadgas om en maximitid, utan att det i lagen också krävs handläggning utan dröjsmål. A-kassan meddelade att fler handläggare hade anställts, för undvikande av långa handläggningstider.

I utredningen av ärendet kom det också fram att det elektroniska systemet för handläggning av ärenden för beslut som getts på fredagen hade angett att datum för besluten var på måndagen. A-kassan meddelade att åtgärder vidtas för att det på varje beslut särskilt ska anges verkligt datum för när beslutet fattats och datum för beslutets postning. BJO ansåg det vara tillräckligt att betona betydelsen av att ett verkligt datum för beslutet anges.

BJO PAJUOJAS BESLUT 15.8.2013, DNR 3060* OCH 3201/4/12*, FÖREDRAGANDE KARI MUUKKONEN

4.16

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 rän-testödslagen, samt ärenden som gäller den kommunala parkeringsövervakningen. De ärenden som gäller kommunala arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden statistikförs ofta som ett allmänt kommunärende. Därtill hör klagomål som gäller valförrättningar och de kommunala valmyndigheternas förfaranden till det här området.

Däremot hänförs klagomål som gäller kommunala social-, hälsovårds-, undervisnings- och miljömyndigheters verksamhet 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-sekreterare *Ulla-Maija Lindström*. Om det inte något annan nämns avgjordes samtliga fal som refereras i avsnitt 4.16.3 av BJO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.16.1

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 kommu-

nen 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 iakttas 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. Den viktigaste samarbetsformen enligt kommunallagen är alltjämt samkommunen. 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.

Centrala element i den år 2011 ingångsatta kommunreformen är kommunstrukturlagen, lagen om ordnande av social- och hälsovården, förnyelsen av kommunernas statsandels- och finansieringssystem, totalreformen av kommunallagen, översynen av kommunernas uppgifter samt de lösningar som gäller förvaltningen i metropolområdet. Avsikten är att totalreformen av kommunallagen och förnyelsen av kommunernas statsandels- och finansieringssystem ska träda i kraft i början av år 2015.

Kommunstrukturlagen trädde i kraft 1.7.2013. Lagen förpliktar kommunerna att utreda en sammanslagning, ifall kommunen uppfyller en av de i lagen föreskrivna utredningsgrunderna. Ca 250 kommuner meddelade före utgången av november i berättelseåret, med vilken kommun eller vilka kommuner de ämnar utreda sammanslagning av kommunerna. Meddelanden som gällde utredningar av sammanslagning erhöles från inalles 302 kommuner. FM bedömer på basis av de lämnade uppgifterna, huruvida det finns skäl att bevilja avvikelser från utredningsområdena, och huruvida för utredningsområdena tillsätts särskilda utredningar av kommunindelningen.

4.16.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

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 laglighetsfrå-

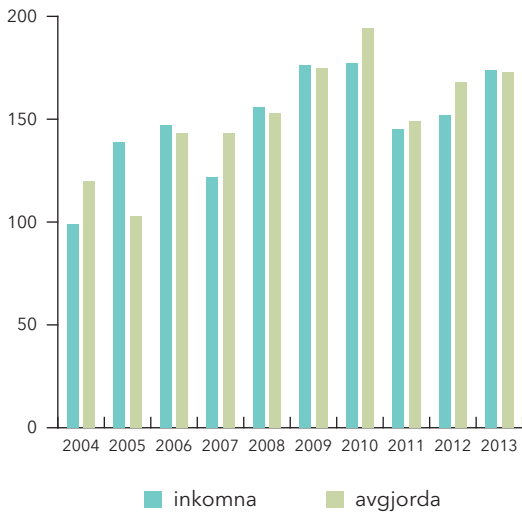
gor. Principen om kommunal självstyrelse, tillgödoseendet av kommuninvånarnas övervakningsmöjligheter och inskränkningen av de statliga myndigheternas tillsyn ger det kommunala besvärssystemet drag som i vissa avseenden avviker från förvaltningsbesvär. Till dessa särdrag hör den omfattande besvärsrätten, de inskränkta besvärsgrunderna samt besvärsmyndighetens begränsade prövnings- och beslutanderätt. Med stöd av speciallagar kan kommunala myndigheters beslut också överklagas 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.

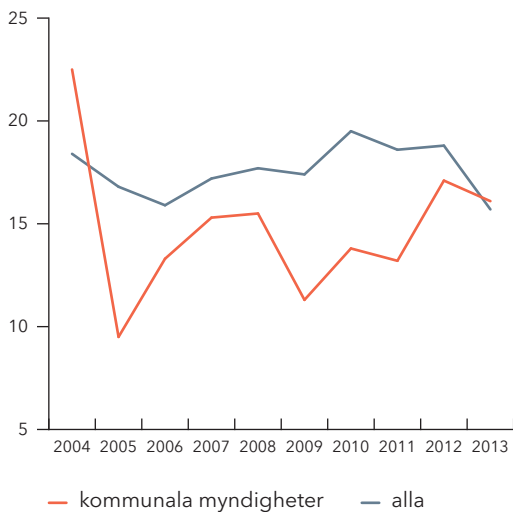
Under verksamhetsåret avgjordes 173 ärenden och ett eget initiativ som gällde kommunala frågor. 174 klagomål inlämnades och tre ärenden togs till undersökning på BJO:s eget initiativ. Antalet avgöranden var så gott som det samma jämfört med året innan. Åtgärder vidtogs i 28 fall.

Under verksamhetsåret riktades i flera av de klagomål som gällde det kommunala beslutsfattandet kritik mot beslut som fattats av kommunala organ, närmast med åberopande av 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.

Många av klagomålen gällde en önskan om att JO skulle ändra beslut som fattats av kommunala myndigheter. JO har dock inga möjligheter att träda in som en instans för ändringssökande i stället för den på lag baserade proceduren för sökande av ändring, och kan inte vara ett komp-



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2004–2013*



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

letterande alternativ till detta. De klagande som önskade ändring av de kommunala myndigheters beslut anvisades att använda sig av de lagstadgade metoderna för överklagande av beslut.

Under berättelseåret gavs flera ställningstaganden, i vilka utvärderades hur kommuninvånarnas valrättigheter och rätt till medverkan hade uppfyllts. I de avgöranden som beskrivs nedan i avsnitt 4.16.3 togs ställning till bl.a. valmyndigheternas instruktioner samt till vallokalerna och ett hinderfritt tillträde till dem.

Kommunstyrelsen i Masku beslöt att bland alla myndiga invånare i Masku ordna en enkät om den kommunstrukturutredning som gjorts av kommunförvaltningens strukturarbetsgrupp. Samplet myndiga Maskubor togs från kommunens uppdaterade befolkningsregister. Enligt kommunstyrelsens utredning var kommunförvaltningen medveten om, att vid adressuppgifterna för en del av dem som hörde till gruppen svarsgivare fanns i befolkningsregisteruppgifterna anteckningen ”tilläggsuppgifter från magistraten”. Eftersom uppgifterna från magistraten hade fått endast på begäran, gjordes en sådan inte på grund av den strama tidtabellen. Av denna anledning söktes uppgifterna inte heller fram manuellt från kommunens kundregister.

Enligt BJO hade till kommunens informationsskyldighet hört, att man i tidningar och eventuellt också i de meddelanden om kommunenkäten som publicerades på kommunens hemsidor hade berättat, hur alla kommunens invånare kunde få möjlighet att delta i enkäten. När sådan information och möjlighet inte beskrevs i kommunmeddelandena, ansåg BJO att förfarandet med kommunenkäten till denna del var bristfälligt. Kommunstyrelsen hade inte säkerställt, att också de kommuninvånare, vilkas adressuppgifter inte var kända, hade haft möjlighet att delta i enkäten. Enligt BJO var den strama tidtabellen och ökade arbetsmängden inte ett godtagbart skäl för att försumma att förverkliga dessa kommuninvånares möjligheter att medverka och påverka (1513/4/12*).

Helsingfors stad förfor lagstridigt vid besvarandet av en klagandes begäran om uppgift. Enligt BJO gav Helsingfors stads myndigheter uttryck för en avsevärd likgiltighet i förverkligandet av den i grundlagen tryggade offentligheten för handlingar och upptagningar och för tveklös försummelse av i lagen föreskrivna förfarings-sätt och bestämda tider. Klaganden fick på sin 29.11.2011 framförda begäran om uppgift ett sakenligt svar först den 16.1.2013 så, att klaganden då gavs kopior av de offentliga delarna av de begärda handlingarna. Helsingfors stads uppfattning, enligt vilken först laga kraft hos beslutet hade varit en grund för att lämna de offentliga uppgifterna om det, baserade sig inte på lag och stred således mot bestämmelsen om den i grundlagen tryggade offentligheten för handlingar och upptagningar. BJO påminde staden om, att enligt grundlagen är myndigheternas handlingar offentliga, om deras offentlighet inte av tvingande skäl har särskilt begränsats genom lag (1513/4/12*).

I ett annat avgörande konstaterade BJO, att i Helsingfors stads beslutsfattande angående uthyrning av torgplatser på Partitorget är det fråga om de företagares, vilka ansökt om platser, rätt och möjlighet att bedriva torghandel på den hyrda platsen eller platserna. Besluten inverkar således på sökandenas rättigheter och frihet inom yrkes- och näringsutövande. Torgplatsernas hyresavtal är privaträttsliga avtal. När Partitorgets tjänstemän beslutar om valet bland dem som ansökt om torgplatser, är det emellertid fråga om ett beslutsfattande i vilket vid sidan av annat bör beaktas grunderna för god förvaltning. Sökandena bör bemötas jämlikt, tjänstemännens åtgärder bör vara opartiska och stå i rätt proportion till det eftersträlvade målet. Dessutom bör de trygga de förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

När Partitorget inte ger ett skriftligt motiverat beslut om uthyrningen av torgplatserna, utan endast ingår ett hyresavtal med den valda företagaren, har de övriga sökandena av torgplatser inte möjligheter att få kännedom om beslutsfattandets grunder eller att med användning av i kommunallagen föreskrivna besvärsmedel få dem att

prövas av en nämnd eller förvaltningsdomstol. Besluten om hyresavtalen inverkar på de andra sökandenas rättighet och möjlighet att utöva sitt yrke och sitt näringsfång. Enligt BJO:s uppfattning kan i en situation, där torgplatser har sökts av flera sökande, av beslutsfattandet förutsättas öppenhet och konsekvens, vilket förutsätter att ett överklagbart och motiverat beslut fattas. Att bedöma grunderna för urvalsbeslutet kan inte lämnas åt Partitorgets tjänsteinnehavares egen bedömning, utan för att trygga den allmänna tilliten till det kommunala beslutsfattandet bör beslutsfattandets grunder kunna lämnas att prövas och beslutas av besvärsmyndigheter (4270/4/12*).

Enligt en klagande hade Tammerfors stadsstyrelse, när den beslöt om att tillsätta tjänsten som beställningschef, inte fått kännedom om namnen på alla dem som gett sitt samtycke. Om dessa personer hade endast berättats ålder, kön och arbets-historia. I stadsstyrelsens utlåtande konstaterades, att vid mötet hade presenterats alla de föreslagna personernas meritförteckningar. Av utlåtandet förblev emellertid oklart, om meritförteckningarna var i den formen, att de personer som deltog i beslutsfattandet hade haft kännedom om namnen på alla de personer som hade gett sitt samtycke. Enligt klagomålet fanns alla namnuppgifter inte tillgängliga. I utnämningförslaget nämndes enbart namnet på den person som föreslogs för tjänsten.

Det krav på jämlikt bemötande som hör till grunderna för god förvaltning skulle enligt BJO:s uppfattning ha förutsatt, att beslutsfattarna hade haft kännedom om namnen på alla sökande och personer som hade gett sitt samtycke. Sålunda ansåg BJO, att förfarandet inte uppfyllde kravet på jämlikt bemötande (1710/4/12).

Valet av hyresgäster till hyresbostäder som stötts med offentlig finansiering klandrades i 15 klagomål. Enligt normerna för val av hyresgäster bör till hyresgäster väljas de sökande som har det största bostadsbehovet. Urvalsgrunderna är bostadsbehovet, förmögenheten och inkomsterna. I förtur placeras bostadslösa och andra med mest brådskande behov av bostad, de med den minsta förmögenheten och minsta inkomsterna. Ofta

hade också den bostadssökandes villkor gällande bostadsområdet och bostadens storlek försvårat möjligheterna att få en hyresbostad. I svaren på klagomålen redogjordes för de i lagen föreskrivna grunderna för val av hyresgäster och kommunens situation vad hyresbostäder beträffar. I en del klagomål kritiserades närmast villkoren i hyresavtalet. JO kan emellertid inte inom ramen för sin laglighetstillsyn ta befattning med de villkor i hyresavtal för bostadslägenhet om vilka föreskrivs i lagen om hyra av bostadslägenhet. Hyresavtalet är ett privaträttsligt avtal, och meningsskiljaktigheter gällande det avgörs i sista hand av tingsrätten.

BJO konstaterade, att den på Espoon Asunnot Oy:s hemsidor givna rådgivningen om förfarandet vid ansökan om bostad var bristfällig. Av hemsidorna framgick inte, att bolaget tar emot bostadsansökningar också på papper. Enligt BJO är det inte tillräckligt att kunden uppmanas att ta kontakt med kundtjänsten, om han eller hon inte har möjlighet att fylla i en elektronisk bostadsansökan. Av hemsidorna framgick inte heller, att kundtjänsten ger hjälp med att fylla i den elektroniska ansökan. Rådgivningen om förfarandet uppfyllde således inte den rådgivningsskyldighet för myndigheten som hör till grunderna för god förvaltning. Åt kunden bör ges klar information om det, på vilka olika sätt han kan anhängiggöra sitt ärende. På grund av den bristfälliga rådgivningen får kunderna inte en tillräcklig uppfattning om sina förfaringsmässiga rättigheter, vilket kan leda till missförstånd och rentav förlust av en rättighet.

På bolagets hemsidor styrs man endast till att använda den elektroniska kommunikationskanalen. Även om merparten av bostadsansökningarna lämnas elektroniskt, bör bolaget för att uppfylla den serviceprincip som hör till grunderna för god förvaltning och kravet på sakenlig service, betjäna också de kunder som av en eller annan anledning inte kan lämna en elektronisk ansökan. En myndighet bör erbjuda möjlighet att sköta sina ärenden också åt särskilda grupper såsom t.ex. äldre, sjuka och handikappade.

Att styra kunderna till att använda endast en kommunikationskanal uppfyller inte kravet på sakenlig service eller jämlikt bemötande av dem som sköter sina ärenden hos förvaltningen. För att uppfylla kravet på sakenlig service är det inte heller tillräckligt, att handledningen av och servicen åt kunderna sker endast på bolagets hemsidor. Enligt BJO bör förvaltningens kunder erbjudas service och rådgivning också skriftligt, exempelvis med på stadens olika verksamhetsställen distribuerade broschyrer, i vilka täckande beskrivs alla möjligheter att sköta ärenden och använda servicekanaler (3207/4/12).

Tio klagomål som gällde parkeringsövervakning och påförda parkeringsavgifter avgjordes. Många klagande kritiserade de övervakningsavgifter som påförts av privata parkeringsbolag. För dem beskrevs högsta domstolens beslut (HD 2010:43) och regeringens proposition (RP 79/2012 rd) som behandlas av riksdagen och avser ändring av lagen om parkeringsövervakning. I propositionen föreslås, att den kommunala parkeringsövervakaren eller polismyndigheten får anlita fysiska eller juridiska personer som har tillstånd för parkeringsövervakning som hjälp vid parkeringsövervakningen. De klagomål som gällde kommunala parkeringsövervakare och förfarandet vid påförande av felparkeringsavgift bevarades med en beskrivning av lagens bestämmelser och anvisning att använda de i lagen föreskrivna besvärsmöjligheterna.

En klagande hade fått en betalningsuppmärksamhet gällande felparkeringsavgift, av vilken inte framgick identiteten för den tjänsteman som påfört avgiften. Klaganden hade frågat namnet både per telefon och e-post. BJO hänvisade till JO:s tidigare ställningstaganden till samma ärende samt fäste parkeringsövervakningens och parkeringsövervakarens i Kuopio uppmärksamhet vid myndighetens till grunderna för god förvaltning hörande rådgivningsskyldighet, till vilken hör skyldigheten att besvara kundens förfrågningar, vid rättsnormerna i offentlighetslagstiftningen samt vid det i grundlagen föreskrivna ansvaret för ämbetsåtgärder. Förverkligandet av de i dessa rätts-

normer föreskrivna rättigheterna förutsätter, att myndigheten på partens begäran meddelar namnen på de tjänstemän som har medverkat i behandlingen av hans ärende och övriga i myndighetens kännedom varande uppgifter som inverkat på beslutet eller åtgärden. BJO underströk, att med tanke på förverkligandet av den berörda partens rättigheter saknar det betydelse, för vilket ändamål han behöver de uppgifter han begärt. Parkeringsövervakningens och parkeringsövervakarens förfarande vid behandlingen av klagandens ärende gällande begäran om uppgift var lagstridigt (1095/4/12*).

4.16.3 AVGÖRANDEN

Valmyndigheternas förfarande vid kommunalvalet år 2012

Enligt klagomålet försökte centralvalnämndens sekreterare och valnämndernas ordförande i Virmo kommun hindra de suppleanter som kommunstyrelsen invalt i valnämnden från att delta i valnämndens arbete. Som grund för sin åsikt hänvisade de till justitieministeriets (JM) valinstruktion.

JM såsom högsta valmyndighet hade på sommaren 2012 gett valmyndigheterna valinstruktioner inför det kommunalval som skulle hållas i oktober 2012. Enligt dem fick kommunalvalskandidaterna eller deras närstående inte såsom jäviga delta i valnämndens arbete.

Instruktionen avvek från den tidigare tolkningen av ordalydelsen i 15 § i vallagen och dess förarbeten. Enligt vallagen kan en person som är uppställd som kandidat vid valet inte vara medlem eller ersättare i valbestyrelsen. Enligt förarbetena skulle det förbud som gäller valbestyrelsen inte utsträcka sig till valnämnden. JM:s instruktion baserade sig på åsikten, att reglerna om jäv i förvaltningslagen borde tillämpas på alla valmyndigheter. Bestämmelserna i vallagen hade stiftats före förvaltningslagen, som trädde i kraft 1.1.2004.

JM:s uppfattning om jäv avvek också från den tolkning som framförts i det cirkulärbrev som Kommunförbundet sänt till kommun- och stadsstyrelserna 17.4.2012, enligt vilken kandidatur inte utgör ett hinder för att vara medlem eller ersättare i valnämnden. De motstridiga instruktionerna föranledde problem i kommunerna, när instruktionerna tolkades på olika sätt. I en del kommuner hade valnämndernas medlemmar redan valts i det skede, när man fick JM:s instruktion. Också hos förvaltningsdomstolarna anfördes besvär, i vilka krävdes att centralvalnämndernas beslut om kommunalvalets resultat skulle hävas på grund av jäv.

JM:s valinstruktion avvek från den tolkning som senare antogs av högsta förvaltningsdomstolen. Å ena sidan kunde som stöd för den tolkning som gavs i JM:s valinstruktion framläggas juridiska grunder, så som Helsingfors förvaltningsdomstols avgörande om förnyande av val på grund av jäv visade. JO ansåg det emellertid inte vara som sig bör, att JM utan att närmare utreda saken gav en instruktion gällande jäv som stödde sig enbart på dess egen nya tolkning.

Enligt JO är ett särdrag i vallagstiftningen dess exceptionella noggrannhet. Det anses vara av nöden att genom lag reglera också små detaljer. Avsikten är att undvika möjligheten att med regeringsbeslut angående valen och med administrativa bestämmelser inverka på valens resultat. Enligt JO:s åsikt borde inverkan av förvaltningslagens bestämmelser om jäv på vallagstiftningen och valmyndigheternas verksamhet ha utretts särskilt vid en sådan tidpunkt, när val inte var nära förestående. För detta hade det funnits tid nära 10 år efter det att förvaltningslagen stiftades. JM:s förfarande hade lett till oklarhet och hämmat ett smidigt genomförande av kommunalvalet år 2012.

JO meddelade JM för kännedom sin kritik av ministeriets förfarande. Han föreslog att JM skulle överväga, att lagstiftningen justeras så, att de frågor som gäller jäv för valmyndigheterna är entydigt klara. Han bad ministeriet att meddela senast 30.5.2014, vilka åtgärder hans framställning eventuellt har gett anledning till.

Enligt JO:s uppfattning hade sekreteraren i centralvalnämnden i Virmo kommun samt ordförandena i Virmo norra och södra röstningsområden i denna tolkningsbara situation haft grundat skäl att lita på den instruktion angående jäv som getts av den högsta valmyndigheten enligt vallagen, JM, och att handla i enlighet med den. På basis av rättspraxis hade beslutet i kommunens centralvalnämnd inte uppkommit i felaktig ordning på den grunden, att i valnämnden en medlem utan laglig grund hade betraktat sig som jävig, eller på den grunden, att i den ifrågavarande faktiska situationen valnämndens medlemmar inte hade täckande företrätt de grupper av röstande som vid föregående kommunalval ställt upp kandidater i kommunen. Valmyndigheternas i Virmo kommun förfarande gav sålunda inte anledning till åtgärder från JO:s sida.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 17.12.2013,
DNRO 4200/4/12*, FÖREDRAGANDE ULLA-MAIJA
LINDSTRÖM

Centralvalnämndens försummelse att sörja för hinderfritt tillträde äventyrade valhemligheten

Klagandena, som använder sig av rullstol, blev vid kommunalvalet år 2012 tvungna att rösta på förhand i en markets entréhallen så, att i deras famn placerades ett löst skrivunderlag, som bars upp av valfunktionären. Enligt klagomålet hade funktionären direkt insyn i röstningsskeendet. Åbo centralvalnämnd bestred inte detta i sin utredning. I utredningen medgavs, att i aulan inte fanns tillräckligt med utrymme för att placera in ett sakenligt hinderfritt förhandsröstningsbås.

Enligt JM:s instruktion om kommunalvalet bör röstningslokalen vara tillräckligt stor, så att röstningen kan genomföras med trygghet av valhemligheten och valfreden. I lokalen bör kunna placeras ett behövligt antal punkter för valprocedurerna. För hinderfriheten bör enligt instruktionen sörjas så, att för dem som använder rullstol finns ett röstningsbås där rullstolen ryms in, eller

ett löst skrivunderlag som försetts med ett skydd så att den röstande kan rösta skyddad för andras blickar. I rapporten som gavs av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa OSSE:s valobservatörer hade om Finlands riksdagsval år 2011 konstaterats, att alla röstningsställen inte var tillgängliga med rullstol och att i dem inte fanns särskilda röstningsbås. Enligt rapporten hade JM gett instruktioner, i vilka förutsattes att röstningsställena är hinderfria, men att alla kommuner inte hade uppfyllt detta krav i praktiken.

BJO konstaterade, att centralvalnämnden inte hade sört för att på ifrågavarande förhandsröstningsställe röstningslokalerna och -arrangemangen *de facto* hade varit sådana, att de hade uppfyllt kraven på hinderfrihet. På grund av denna försummelse kränktes klagandenas valhemlighet och de kunde således inte rösta smidigt och tillförlitligt. Grundlagsutskottet har på grund av valhemlighetens centrala betydelse understrukit, att man i vallokalen i första hand bör sträva till att ordna tillträdet till ett röstningsbås så hinderfritt som möjligt. Röstande annorstädes än i ett röstningsbås bör ordnas så, att den röstande inte har anledning att frukta att valhemligheten röjs. Enligt utskottet ankommer det på valnämnden att besluta om saken.

På dessa grunder ansåg BJO, att Åbo centralvalnämnd försummat sina lagenliga förpliktelser att sörja för att ordna en ändamålsenlig hinderfri röstningslokal och för att valhemligheten bevaras på röstningsstället. Det var fråga om försummelse av det i grundlagen tryggade jämlika bemötandet och lagstridig försummelse av det materiella tryggheten av rätten till deltagande. BJO gav centralvalnämnden en anmärkning med anledning av det lagstridiga förfarandet (4009/4/12).

Församlingens lokaler kunde användas som röstningsställen

En klagande förening klandrade Villmanstrand stads förfarande, när församlingslokaler fungerade som stadens röstningsställen. I klagomålet misstänktes, att stadens syfte var att gynna den

lutherska kyrkan och att försvåra för icke-troende eller dem som hör till andra religiösa grupper att utöva rösträtten.

I Villmanstrand stad fanns 32 röstningsområden vid kommunalvalet år 2012. Av röstningsställen på den egentliga valdagen fanns 26 i stadens egna lokaler och sex i övriga lokaler, av vilka två fanns i församlingens lokaler. Den ena lokalen var församlingscentrets idrottsutrymme. Lokalen såg enligt stadens utredning ut som ett traditionellt idrottsutrymme. Den andra var församlingens klubbrum, som användes också för olika slags invånarmöten, såsom husbolags bolagsstämmor. Ingendera av dessa församlingens lokaler befanns sig i anslutning till en kyrka eller ens i närheten av en kyrka.

Enligt grundlagen ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Till de centrala principerna i den finländska vallagstiftningen hör valens tillförlitlighet, dvs. väljarnas egen fria viljebildning, som tryggas bl.a. med rösträttens personliga karaktär och med valhemligheten. Kommunen har till uppgift att sörja för att de röstberättigades möjligheter att rösta vid valen är tillräckliga både under förhandsröstningen och på valdagen. När röstningsställena väljs bör kommunen på basis av ministeriets instruktioner och JO:s beslutspraxis sörja för att röstningen kan ske tillförlitligt och smidigt, i hinderfria och lätt tillgängliga lokaler, som är opartiska och oberoende av utomstående inflytelser.

I valet av röstningsställen på valdagen kan betydelse ges åt det, att var och en har möjlighet att rösta också på förhand. Enligt BJO avlägsnar detta emellertid inte de problem som är förenade med ideella eller religiösa röstningslokaler. I valen bör varje väljare om han eller hon så vill ha möjlighet att överväga sitt röstningsbeslut ända fram till valdagen. Många väljare kan uppleva att det är särskilt betydelsefullt att rösta på själva valdagen. Förverkligandet av demokratin som sig bör förutsätter, att också dessa väljare på valdagen kan utöva sin rösträtt i en så opartisk lokal som möjligt.

Enligt BJO borde betydande vikt inte ges den omständighet, vilken instans som äger röstningslokalen. Hon ansåg att en viktigare grund vid bedömningen av lokalens lämplighet är dess användningsändamål och utrustning. I vallagens förarbeten från år 2002 betonades uttryckligen, att affärsföretags lokaler inte lämpar sig som röstningsställen. Trots det har i allt större utsträckning till förhandsröstningsställen valts affärs- och köpcentra, vilka också JM i sina instruktioner rekommenderar som röstningsställen, emedan väljarna också annars rör sig i dem. Enligt BJO har röstningsstellenas tillgänglighet också accentuerats, emedan den är en viktig bidragande faktor till uppnående av en hög röstningsaktivitet.

Enligt vallagen ska av de meddelandekort som sänds till de röstberättigade framgå bl.a. röstningsstället på valdagen och adressen till det. Ifall i meddelandekortet skulle nämnas "församling" på det sätt som klaganden antar, skulle BJO inte betrakta detta som en väsentlig omständighet med tanke på systemet med grundläggande rättigheter. Ett sådant omnämnande blir till den grad i randområdet av skyddet för tro och samvetsfrihet, eller helt utanför det, att det åtminstone när det finns andra med tanke på systemet med grundläggande rättigheter godtagbara skäl att använda röstningslokalen, såsom hinderfrihet och tillgänglighet, inte kan anses strida mot skyddet för negativ trosfrihet.

Enligt den utredning som BJO fått används dessa två församlingsutrymmen som sedvanliga utrymmen, som idrottsutrymme och klubbrum. I dem förekommer inte synliga religiösa symboler. Även om sådana skulle finnas, är enligt Europeiska människorättsdomstolens tolkning enbart det att passiva symboler hålls synliga inte förenat med en avsikt att inrota kristliga föreställningar, varför de inte kränker den religiösa eller ideella övertygelsen. När Villmansstrands stadsstyrelse beslöt att välja församlingens idrottsutrymme och klubbrum till röstningsställen på valdagen, handlade den enligt BJO inte i strid med rättsnormer som bör tillämpas eller med de ställningstaganden till vilka hän-

visats i det föregående, när man beaktar lokaler-
nas användningsändamål och utrustning samt
de framförda grunderna för deras hinderfrihet
och tillgänglighet.

Ärendet ledde inte till andra åtgärder från
BJO:s sida än att hon sände sitt svar för känne-
dom till JM:s enhet för demokrati, språk och
grundläggande rättigheter (4607/4/12).

Museichefens i Helsingfors opartiskhet äventyrad vid beredningen av Guggen- heimprojektet

Enligt BJO hade man med stöd av den allmänna
jävsgrunden i förvaltningslagen att bedöma konst-
museichefens jäv på basis av hans medlemskap i
ett bolags styrelse och makans arbetsförhållande.

Guggenheim Helsingfors -museiprojektet var
synnerligen betydelsefullt i både kulturpolitiskt
och ekonomiskt hänseende. Det förutsatte bl.a.
av Helsingfors stad en betydande ekonomisk sats-
ning i finansieringen av projektet. Projektet väck-
te starkt understöd och motstånd, varför det of-
fentliga intresset för det var stort. Konstmuseets
chef var stadens ansvarsperson i beredningen av
Guggenheim Helsingfors -projektet och kontakt-
person till Solomon R. Guggenheim -stiftelsen.
I egenskap av stadens ansvarsperson bistod han
i styrningen och koordineringen av utrednings-
arbetet samt deltog i expertgruppens möten.
Han fungerade också som föredragande i konst-
museets direktion, när den gav ett utlåtande i
ärendet till stadsstyrelsen.

Under den tid då projektets beredningsarbe-
te pågick kallades konstmuseets chef till medlem
av styrelsen för Ekoport Turku Oy och hans ma-
ka togs i anställningsförhållande till bolaget. Eko-
port Turku Oy:s styrelseordförande och delägare
är medlem av styrelsen för Solomon R. Guggen-
heim -stiftelsen. I stadsstyrelsens utlåtande och
konstmuseichefens utredning specificerades inte
mötesarvodets belopp, som han hade varit berät-
tigad till, eller villkoren och lönens storlek för

makans arbetsförhållande. BJO hade således in-
te till sitt förfogande uppgifter om deras storlek,
men enligt hennes åsikt var redan dessa bindnin-
gar en grund för en bedömning av jävet.

Enligt BJO hade för konstmuseets chef under
beredningen av museiprojektet uppkommit en
speciell och nära bindning genom medlemskapet
i Ekoport Turku Oy:s styrelse och hans makas ar-
betsförhållande till den finländska medlemmen
av Solomon R. Guggenheim -stiftelsens styrelse
samt därigenom också till stiftelsen och själva
projektet. Den i offentligheten förda debatten
visade, att denna omständighet hos utomstående
hade väckt tvivel angående det sakenliga i behand-
lingen av projektet.

Dessa omständigheter samt museiprojektets
ekonomiska och kulturpolitiska betydelse och
syftet med jävsreglerna, att trygga det allmänna
förtroendet för opartiskheten i behandlingen
av förvaltningsärenden, utgjorde enligt BJO som
helhet bedömt ett sådant i lagen avsett särskilt
skäl, på grund av vilket det kunde anses att konst-
museichefens opartiskhet i beredningen av Gug-
genheim Helsingfors -projektet hade äventyrats.
BJO ansåg att konstmuseichefens förfarande i
saken var klandervärt. Enligt BJO borde han ha
förstått den starka misstanke om jäv för honom
som uppkommit av dessa bindningar.

BJO konstaterade, att det jäv som baserar sig
på det allmänna stadgandet ger rum för tolkning.
I sista hand är det fråga om det, vilket viktvärde
som ges tjänstemannens bindningar och när de
anses utgöra ett särskilt skäl till att hans opartisk-
het äventyras. När Helsingfors stadsstyrelse med
sitt beslut avvisade projektet, upphörde behand-
lingen och beredningen av ärendet i stadens för-
troendeorgan. Av denna anledning kan det av
konstmuseichefens eventuella jäv orsakade felet
i förfarandet i beredningen av ärendet och dess
inverkan på beslutets beständighet inte prövas av
domstol. Av denna anledning nöjde BJO sig med
att meddela sin uppfattning att chefens för Hel-
singfors konstmuseum opartiskhet hade äventy-
rats för kännedom åt stadsstyrelsen och konst-
museets chef (182/4/13*).

Förbud mot snusanvändning på Kouvola stads arbetsplatser baserade sig inte på lag

I tobakslagen har användningen av snus som njutningsmedel jämförts med tobaksrökning och snus får således inte användas i de utrymmen där tobaksrökning är förbjuden med stöd av tobakslagen. Enligt tobakslagen är en arbetsgivare emellertid skyldig att efter att ha förhandlat med de anställda förbjuda tobaksrökning eller begränsa den så, att de anställda inte heller utsätts för tobaksrök i andra utrymmen än i gemensamma samt för allmänheten och kunder avsedda lokaler. Med stöd av tobakslagen är utsättande av övriga anställda på arbetsplatsen för tobaksrök således en grund, med stöd av vilken arbetsgivaren kan utsträcka förbudet mot tobaksrökning till ett större område än de arbetsutrymmen som föreskrivs i lagen.

Enligt Kouvola stadsstyrelses beslut 12.1.2012 hade staden förklarat sig som rökfri kommun och arbetsplats i enlighet med det av stadsstyrelsen antagna "Savuton Kouvola -toimintaohjelma" (handlingsprogram för ett rökfritt Kouvola). Enligt programmet är det förbudet för personalen att röka tobak och använda snus under arbetstid, utom på kollektivavtalsenliga mat- och kaffepauser. Som grund för förbudet angavs motiveringar som har att göra med det kommunala arbetets karaktär.

Enligt stadsstyrelsen fungerar anställda som exempel och förebilder för barn och unga, varför förbudet är motiverat för dem som arbetar med dessa. Också vårdpersonalens arbete är av den arten, att vårdpersonalen inte kan använda snus under arbetstid medan de betjänar kunderna. Likaså hade staden hänvisat till, att användning av snus inte lämpar sig i kundbetjäningssuppgifter. Dessutom motiverades det allmänna förbudet med svårigheten att avgränsa förbudet samt med det, att kommunen bör behandla anställda som hör till olika yrkesgrupper jämligt.

Med anledning av de framställda motiveringarna konstaterade BJO, att i de nämnda uppgifterna och de arbetsutrymmen som dessa kräver, är tobaksrökning, till vilken enligt lagen också

hör användning av snus, förbjuden redan med stöd av tobakslagen. Enligt tobakslagen är tobaksrökning och användning av snus uttryckligen förbjuden i daghems, barnskyddsinnrättningars och läroanstalters lokaler och på deras utomhusområden.

Likaså gäller förbudet i lokaler som är reserverade för allmänheten och kunderna vid arbetsverk och offentliga inrättningar samt i gemensamma samt för allmänheten och kunder avsedda lokaler på en arbetsplats. Med stöd av lagen gäller således förbudet mot tobaksrökning dem som arbetar inom förskoleutbildning, grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet samt vårdpersonal och andra anställda inom kundserviceuppgifter. Förbudet mot tobaksrökning gäller redan med stöd av lagen täckande kommunens olika personalgrupper. Dessutom bör enligt lagen förbudet utsträckas längre än de i lagen föreskrivna arbetsutrymmena på arbetsplatsen endast när grunden för förbudet är att andra utsätts för tobaksrök. Kouvola stadsstyrelses beslut innebar, att förbudet mot att använda snus sträckte sig utöver de i tobakslagen föreskrivna arbetsutrymmena på arbetsplatsen.

Rökförbud måste basera sig på lag. Kommunen bör som företrädare för det allmänna vara noga med att följa lagen i all sin offentliga verksamhet. Import av snus för eget personligt bruk är tillåten så som föreskrivs i tobakslagen. De skadliga effekterna av snus hänför sig primärt endast till användaren och användningen orsakar inte andra exponering exempelvis i form av rök. Att förbjuda användningen av snus är problematiskt med tanke på den självbestämmanderätt som ingår i ett flertal grundläggande rättigheter. Av denna anledning bör av kommunen införas rökförbud, till vilket också hör förbud mot att använda snus, basera sig på lag.

Kouvola stadsstyrelse hade när den förklarat staden vara rökfri kommun och godkände handlingsprogrammet för ett rökfritt Kouvola förbjudit användning av snus i arbetsutrymmen på arbetsplatsen i större omfattning än vad som föreskrivs i tobakslagen. Enligt beslutet är det förbudet att använda snus exempelvis i arbets-

tagarnas eller tjänsteinnehavarnas egna arbetsrum. Enligt BJO framställde stadsstyrelsen emellertid inte på tobakslagen eller annan lag stödda motiveringar för detta mer omfattande förbud. Enligt BJO hade stadsstyrelsen, när den beslöt om ett så pass omfattande, ej på lag baserat förbud mot användning av snus, överskridit sina befogenheter.

BJO meddelade sin uppfattning om den lagstridiga i förbudet mot användning av snus åt Kouvola stadsstyrelse för kännedom. Hon bad stadsstyrelsen att meddela henne före 31.10.2013, vilka åtgärder hennes beslut eventuellt har gett anledning till (912/4/12*).

Kouvola stadsstyrelse meddelade 28.10.2013, att handlingsprogrammet för ett rökfritt Kouvola hade justerats med anledning av BJO:s beslut. I fråga om användningen av snus förfar man i fortsättningen i enlighet med tobakslagen så, att användning av snus är förbjuden endast där tobaksrökning är förbjuden enligt lagen.

4.17

Utbildnings- och kultursektorn

Förvaltningsgrenen Utbildning omfattar utbildnings- och kulturväsendet. För laglighetskontrollen inom detta sakområde svarade under året BJO *Jussi Pajujoja*. Huvudföredragande var referendarierådet *Jorma Kuopus*. Om inte något annat nämns avgjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 4.17.5 av BJO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.17.1

VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Året 2013 var i utbildningsbranschen ett livligt och mångfacetterat år. Aktuella ämnen var bl.a. det kärva ekonomiska läget hos kommuner som tillhandahåller utbildning, yrkeshögskolor och universitet; aktuella var också de utmaningar som uppstår i och med att Finlands ställning i PISA-klassificeringen försämrats. I den internationella PISA-jämförelsen gick Finlands ställning i matematik ned till tolfte plats. Också för modersmålets och naturvetenskapernas del fick Finland sänkta poäng: för modersmålets del sjätte och för naturvetenskapernas del femte plats internationellt.

En nyhet gällande utvärderingen av utbildning är att det Nationella centret för utbildningsutvärdering fr.o.m. 1.1.2014 fungerar som oavhängig bedömningsinstans, Nationella centret för utbildningsutvärdering.

De statliga sparmålen drabbade utbildningen och forskningen, både direkt och indirekt. Vid sidan om de i statsbudgeten inskrivna direkta sparmålen finns också strävandena att förmå kommunerna att spara omkring en miljard, och det har i väsentlig grad konsekvenser även för förutsättningarna att anordna utbildning.

De årsklasser som sökte sig till gymnasier och yrkesutbildning minskade, men å andra sidan ökade efterfrågan på vuxenutbildning. Oenighet uppstod om frågorna som gällde minskning av yrkeshögskolornas skolnät och gallringen bland utbildningsprogrammen. Vid universiteten tycks däremot anpassningen till den nya universitetslagen ha blivit genomförd utan större administrativa problem.

Lärarpermitteringar och avlöningen av lärare blev igen aktuella frågor, som ett sätt att rädda den kommunala ekonomin, exempelvis i städerna Kouvola och Juankoski.

Under året reviderades bl.a. lagen om studiestöd, lagen om stöd för skolresor för studerande i gymnasieutbildning och yrkesutbildning samt lagen om grundläggande utbildning. Det vid ingången av år 2014 införda s.k. skolfridspaketet är tänkt att öka medverkan från elevhåll i utvecklingen av välbefinnandet och arbetsfriden i skolorna. I detta sammanhang har rektorer och lärare numera nya metoder att ta till, för ingripande i störande faktorer inom undervisningen.

Beträffande förskolefostran och dagvårdstjänster överfördes lagberedningen, förvaltningen och styrningen 1.1.2013 från social- och hälsovårdsministeriet (SHM) till undervisnings- och kulturministeriets (UKM) förvaltningsgren. För UKM betydde övertagandet av dagvårdsärendena ökat behov av finansiering och utbildning.

Undervisnings- och kultursektorns organisation på regionalplanet förnyades i början av år 2014. Inom regionförvaltningsverken inleddes verksamheten på ett nytt ansvarsområde, för undervisning och kultur. Området ska ansvara för UKM:s regionala funktioner inom undervisning, barndagvård samt biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet. Dittills hade ärenden inom biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet skötts av

närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna). Nu säkrar regionförvaltningsverken rättssäkerheten för hela undervisnings- och kultursektorn, och förväntas övervaka och bedöma det regionala utbudet av tjänsterna på ett jämlikt sätt.

4.17.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

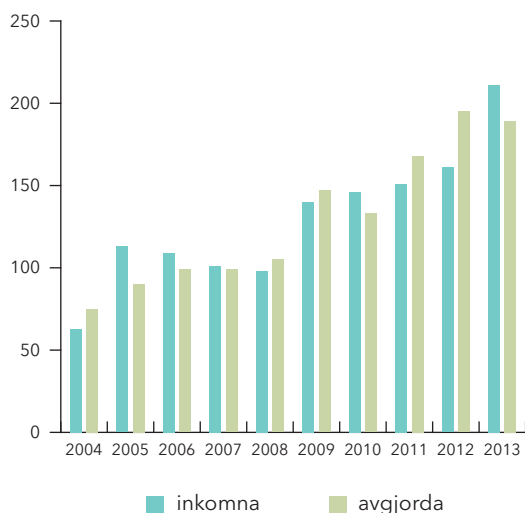
År 2013 inkom 212 klagomål som berörde utbildningssektorn, vilket är en ökning på 30 % jämfört med år 2012 (163). Antalet avgjorda klagomål, 189, hölls på motsvarande nivå som under året innan, då 195 klagomål avgjordes.

Under verksamhetsåret föranledde 24 klagomål åtgärder. Anmärkning gavs i ett fall, i tio ärenden delgavs JO:s uppfattning, i åtta fall gjordes rättelse, fyra framställningar gjordes och ett ärende ledde till någon annan åtgärd. Tre ärenden upptogs av JO till behandling på eget initiativ. Med anledning av klagomål som berörde utbildningssektorn vidtogs åtgärder i 12,7 % av fallen.

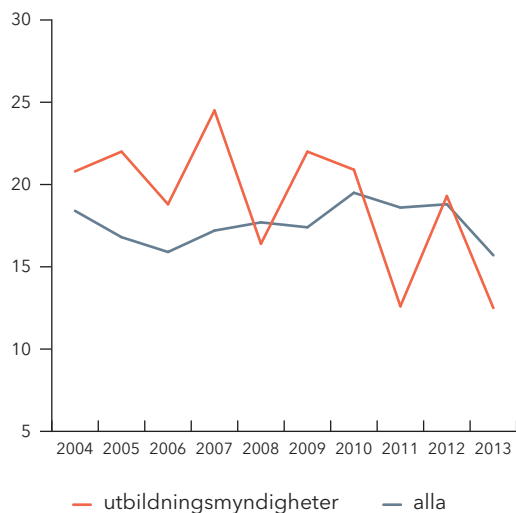
Största delen av klagomålen berörde den grundläggande utbildningen. Klagomålen gällde bl.a. inomhusluften i skolbyggnader, nedläggning av skolor, utredning av mobbning i skolor och ingrepp i sådant, anordnandet av skoltransporter, innehållet i skolornas morgonsamling och barns språkliga rättigheter inom dagvården.

De knappa resurserna för UKM:s interna övervakning var föremål för tre klagomål som hade att göra med utbetalningen av statliga stöd. Efter som ministeriets interna revision sedan år 2009 har skötts av en enda person, är det befogat att fråga i vilken mån ändamålsenlig tillsyn över huvud taget kan bedrivas.

I anslutning till studentexamen utreddes bl.a. en gravt handikappad abiturients behov av särskilt stöd med provarrangemangen, studentexamensnämndens ordförandes behörighet för sitt uppdrag och lärarorganisationernas medverkan i bedömningen av examensproven.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2004–2013



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

Beträffande yrkesutbildning och vuxenutbildning undersöktes bl.a. svårigheterna med att få praktikantplats och huruvida det är acceptabelt att utsätta studerande som antas till yrkespraktik för drogtest.

Klagomålen som gällde universitet berörde valet av studerande till studieplats, möjligheterna att avlägga examina på distans och sättet för anordnandet av webbstudier, det obligatoriska medlemskapet i studentkårer, förutsättningar för beviljande av docentur, universitetens personaladministration samt universitetens hantering av medel avsedda för EU-projekt.

4.17.3 INSPEKTIONER

Inom utbildningssektorn företogs inspektioner hos UKM, regionförvaltningsverken, kommunala kulturväsen och skolor. För UKM:s del utreddes olika konsekvenser av den år 2013 genomförda överföringen av dagvårdsundervisningen från social- och hälsovårdssektorn till utbildningssektorn. Andra inspektionsobjekt var tjänster i utbildningsbranschen på försorg av Södra Finlands och Lapplands regionförvaltningsverk, kulturväsendet i Vanda och, bland enstaka skolor, grund-



BJO Pajuoja inspekterade 29.11 högstadiet i Havukoski (Vanda) på grund av problem med inomhusluften. Inspektionen bidrog till att skolan stängdes under vårterminen och eleverna fick sin undervisning i andra lokaler.

skolan Puistolalan peruskoulu i Helsingfors, högstadieskolan Havukosken yläaste i Vanda samt Onerva center för lärande och kompetens i Jyväskylä.

Föremål för diskussion var bl.a. problemen med inomhusluften och mögelproblem i skolbyggnader samt utnyttjandet av datateknik och sociala medier i undervisningen. Inspektionen vid Havukoski högstadieskola bidrog till att skolbyggnaden stängdes för vårterminen 2014, och undervisningen fick anordnas i andra lokaler. Under inspektionerna som gällde datateknik debatterades bl.a. huruvida grundskolans elever har rätt och skyldighet att använda egna smarttelefoner i undervisningen enligt läroplan, med tanke på att grundutbildningen i och för sig är avgiftsfri.

En i förväg oanmäld inspektion företogs i ett dagcenter för rörlig befolkning, Hirundo, som drivs av Diakonissanstalten i Helsingfors. En av de frågor som togs upp där var den grundläggande utbildning som tillkommer alla barn med EU-tillhörighet. Detta behandlas närmare i avsnittet Utlänningsärenden (s. 298).

4.17.4 UTLÅTANDEN

BJO Pajuoja har till riksdagens kulturutskott gett ett utlåtande med anledning av statsrådets redogörelse om regionförvaltningsreformen, dess införande och verkställighet. Där granskar Pajuoja den laglighetsstillsyn som bedrivs av statens regionförvaltning. Särskilt i mindre kommuner hade det blivit kutym att man ”ringde till länet” alltid när man ställdes inför juridiska problem. En följd av de organisatoriska reformerna, samt byte och pensionering av personal, är att inofficiella kanaler av det här slaget inte längre fungerar på samma sätt som tidigare.

Under inspektioner företagna av JO:s kansli har det kommit fram att kommunernas förväntningar på den statliga regionförvaltningen påverkas av kommunernas storlek och deras resurser. De stora städerna klarar också av rättsskyddet med egna resurser. I många fall har dessa städer

rentav betydligt större juridiska resurser än regionförvaltningsverket. I små kommuner är däremot de egna resurserna svagare, och förbindelserna med regionförvaltningen har till följd av omorganisationerna försvagats (1382/5/13).

Med tanke på laglighetsstillsynen är det också väsentligt att notera att regionförvaltningsverken inte företar inspektioner i utbildningssektorn; tillsynen sker med andra metoder, exempelvis genom handläggning av klagomål.

4.17.5 AVGÖRANDEN

Åtgärderna för förhindrande av mobbning i skolorna har varit otillräckliga

En klagande anförde kritik mot en stads utbildningsväsen och mot en skola, med anledning av att ett barn under flera års tid hade utsatts för allvarlig skolmobbning. Enligt klagomålet hade barnet utsatts för mentalt förtryck, muntligt, via Facebook och i telefonsamtal till familjen. Barnet hade flera gånger misshandlats och barnets cykel blivit två gånger utsatt för skadegörelse. Enligt klagomålet hade de mobbade personerna inte fått några påföljder. Mobbningen av barnet beskrevs som ett nioårigt lidande, som avslutningsvis, när barnet efter en mopedolycka hamnat på sjukhus, kulminerade i att det på Facebook skrevs förhoppningar om att mobbningsoffret skulle dö.

Av utredningen kom det fram att de mobbade i skolan hade tilltalats och att en av dem hade fått skolförbud i två dagar p.g.a att ha ropat åt skolans rektor.

BJO Pajuoja ansåg att undervisnings- och elevomsorgspersonalen efter varje mobbningsfall borde ha samarbetat med de inblandade elevernas hem, i syfte att effektivt hindra och bryta den pågående mobbningsspiralen. Senast när Facebook-skrivarierna förekom borde det enligt BJO ha varit uppenbart att skolan hade gjort felbedömningar av det allvarliga i situationen. Även tillämpningen av programmet Kiva-Koulu hade skett bristfälligt.

Ett annat tecken på att skolan förfarit oskickligt var att det i skolans elevomsorgsgrupps mötesprotokoll, i strid med sekretessbestämmelserna, hade införts uppgifter om de problematiska eleverna.

BJO utfärdade en anmärkning till stadens fostrings- och undervisningsnämnd (2084/4/12).

Det kommunala utbildningsväsendet ansvarar för hanteringen av besvärliga situationer

De klagande berättade att det i en skola kontinuerligt hade förekommit fasthållande av de klagandes barn, där flere lärare hade deltagit. Barnet hade flera gånger under pågående skoldag skickats hem och en av lärarna hade ordnat sjukledighet för barnet utan tillstånd av vårdnadshavarna.

BJO konstaterade att det kommunala utbildningsväsendet, vars uppgift är att tillhandahålla undervisning, bär totalansvaret för att se till att undervisningen, även i förebyggande syfte, anordnas så att elevernas säkerhet inte äventyras och så att skolorna har tillräcklig förmåga att hantera även besvärliga situationer. I det berörda fallet hade det kommunala utbildningsväsendet uppenbarligen inte försett skolan med tillräckliga stödåtgärder för elevomsorgen och annat stöd, i samråd med övriga myndigheter.

BJO tog också ställning till förfarandet med sjukledigt. Han betonade att en elev inte kan befrias från läroplikten genom ett av läkare beviljad sjukledighet, på det sätt som hade skett i det aktuella fallet.

BJO PAJUOJAS BESLUT 8.5.2013, DNR 3665/4/11,
FÖREDRAGANDE PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

Det var tillåtet att ställa in en lägerskolresa till utlandet av orsaker som gällde en elev

Klaganden kritiserade att en lägerskolresa till utlandet hade för deras dotters del blivit inställd våren 2012. Dottern var elev i högstadiet och hon hade anmält sig som deltagare till lägersko-

lan. De klagande ansåg att inställningen av resan, av påstådda skäl som förväntade disciplinära problem, bristen på lärarnas förtroende för eleven samt av andra orsaker, hade varit olaglig och oskäligen. Likaså hade omständigheter som hade att göra med elevens förmåga att orka och med hennes hälsa diskuterats i vårdnadshavarnas frånvaro under ett förlikningsmöte, där andra elever och deras föräldrar hade varit närvarande.

BJO ansåg, med beaktande av 29 § i lagen om grundläggande utbildning, att det under de aktuella omständigheterna hade varit i barnets intresse att hon förvägrades resa till lägerskolan utomlands. Eleven själv hade kort före resan uttryckt tvivel om huruvida hon skulle orka åka med, och frågan gällde i första hand hennes hälsa och krafter.

Det anordnade förlikningsmötet var enligt BJO i viss mån problematiskt. Lärarna och rektorn borde redan i förväg ha insett att eleven under mötet skulle yppa omständigheter som inte får berättas, sådant som hur hon själv orkar och mår.

Till övriga delar hade situationen övervägts med stöd av utredda fakta och lärarnas motiverade bedömningar om hur säkerheten under lägerskolan skulle garanteras (2076/4/12).

Esbo har förfarit diskriminerande i grundskoleutbildning för utvecklingshämjade elever

I ett klagomål kritiserades sättet för behandlingen av utvecklingshandikappade elever inom den grundläggande utbildningen i Esbo. De klagande bad JO särskilt utreda om det var acceptabelt att Esbo hade fattat bindande beslut om att elever med en grupp specifika diagnoser skulle uteslutas från den allmänna undervisningen.

Enligt de grunder som Esbo stads utbildningsnämnd fastslagit är principen för elevintagning av lindrigt och medelgravt utvecklingshämjade att det inom vissa skolor etableras specialklasser för utvecklingshämjade, alternativt så kallade gruppintegrationsklasser. Utbildningen av gravt

handikappade barn har inskränkts så att den i Esbo bara anordnas i specialklasser vid två skolor. Det gjorde att undervisning i allmän grupp, i den skola som låg närmast barnets hem, inte kunde anordnas för utvecklingshämmande elever.

BJO konstaterade att jämlikhetsprincipen och förbudet mot diskriminering både styr och begränsar valmöjligheterna för den instans som anordnar undervisning, när det gäller besluten om hur undervisningen anordnas i praktiken. Inom den av Esbo stad anordnade specialundervisningen uppfylls inte det i lagen ställda kravet på att bedömningen om särskilt stöd ska ske utgående från den individuella elevens situation, ifall undervisningen av lindrigt eller medelgravt handikappade anordnas schablonmässigt antingen i specialklass eller i form av gruppintegration. För att en grupp ska anordnas krävs minst fyra sökande.

Besluten om undervisningsställe måste alltid i första hand utgå från barnets fördel och den tillgängliga informationen om barnet, samt bygga på bedömningar som sker specifikt för varje fall. Om motiveringarna till anordnandet av undervisningsställe och intagningen av elever endast baseras på att eleven hör till en bestämd handikappkategori, så är Esbo stads förvarande diskriminerande.

BJO delgav Esbo stads finskspråkiga dagvårds- och utbildningsnämnd sin uppfattning om fallet, och bad Esbo stad meddela vilka åtgärder staden kommer att vidta med anledning av avgörandet.

BJO PAJUOJAS BESLUT 15.2.2013, DNR 577/4/11*,
FÖREDRAGANDE PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

Esbo stads finska utbildnings- och dagvårdsnämnd behandlade ärendet 29.1.2014. Enligt nämnden har det i den finskspråkiga grundläggande utbildningen i Esbo vidtagits åtgärder för att ta hänsyn till den synpunkter som BJO framfört.

Kriterierna för elevintagningen och studieplanen för den finskspråkiga grundläggande utbildningen i Esbo specificeras så att man i dessa bättre beskriver bedömningen av elevens individuella behov samt tar hänsyn till elevens intressen på så sätt som framgår av lagen om grundläggande utbildning och BJO:s

beslut. Enligt besluten gällande elevplatser för läsåret 2013–2013 (årskurs 7–10) förutsätter gruppintegrationen inte mera fyra elever. Vid beredningen av beslut om särskilt stöd tar man i beaktande elevens individuella behov och förmyndarens önskemål gällande plats för undervisningen. I utredningen betonar man den trestegsmodell som gäller stödets övergripande utveckling enligt lagen om grundläggande utbildning.

Utbildningen av specialisttandläkare har genomförts på oenhetligt sätt vid olika universitet

Ett klagomål gick ut på att utbildningen av specialisttandläkare och introduktionen av sådana i arbetslivet sker på varierande sätt vid olika universitet, särskilt när det gäller mun- och käkkirurgi. Även om BJO redan 2.9.2010 (dnr 3515/4/09) har befattat sig med denna sak på ett vägledande plan, ställde den klagande frågan om det vore möjligt att på riksnivå ytterligare förenhetliga tandläkarutbildningen.

BJO upprepade sin uppfattning om att det i specialistutbildningen i odontologi förekommer brist på enhetlighet. Trots att lagstiftningen har ändrats sedan det ovan nämnda avgörandet gavs, förekommer fortfarande olikheter och brister både inom de olika universitetens examensarrangemang och i utbudet av specialisttandläkartjänster. BJO bringade sin uppfattning till såväl UKM:s som SHM:s kännedom (3958/4/12).

Risken för jäv måste beaktas när styrelsen för Finlands filmstiftelse tillsätts

BJO företog en inspektion av Finlands filmstiftelse 4.12.2012. I anslutning till denna granskning tog BJO på eget initiativ upp till behandling frågan om eventuell jäv för stiftelsens styrelsemedlemmar, i och med att stiftelsen är mottagare av filmstöd.

BJO ansåg att UKM måste ta i beaktande risken för s.k. strukturellt jäv när ledamöterna i stiftelsens styrelse utses. BJO anser också att det finns skäl att ändra lagstiftningen så att den i 4 § i lagen om främjande av filmkonsten inskrivna, numera föråldrade hänvisningen till lagen om förvaltningsförfarande avlägsnas. BJO påpekade också att det i stödet för filmkonsten, som är ekonomiskt betydande, bör iakttas den offentlighetsprincip som ingår i begreppet god förvaltning (4714/2/12*).

BJO föreslog för Kaavi kommun att kommunen kunde överväga att ge gottgörelse, eftersom det omsorgs- och övervakningsansvar som bärs av dagvårds- och förskolepersonal hade försummats. Resultatet av försummelsen var att en sexåring hade lämnats i flera timmar utomhus vid minusgrader, utan tillsyn av någon vuxen (4872/4/12).

Utbildningsnämnden i Kaavi kommun gjorde 20.1.2014 ett beslut, på basen av BJO:s framställning om kompensation, att betala 100 euro i kompensation åt de klagande samt att man åt de klagande beklagar det inträffande.

Till avgörandena som gäller undervisningssektorn hör också ett svar på ett klagomål som gällde sjungandet av psalmen "Den blomstertid nu kommer" vid en skolavslutning (2488/4/13*). Frågan beskrivs närmare i avsnittet Kyrkliga ärenden (s. 339). Ett antal avgöranden som gäller yttrandefriheten för lärare behandlas i avsnittet Övriga ärenden (s. 340).

Eleven hade rätt till avgiftsfri skoltransport

När klagandenas son hösten 2009 börjat i tredje årskursen, hade Korsholms kommuns skoldirektör konstaterat att familjens son hörde till fel elevupptagningsområde. Därför hade familjen enligt skoldirektören inte rätt till avgiftsfri skoltransport. Enligt kommunen borde klagandena ha avtalat om skolskjuts med taxiföretagaren. Problemet var att klagandenas hemort låg nära gränsen till annan kommun och skolvägen var 14 kilometer. Klagandena fick vid denna tidpunkt endast e-postmeddelanden om saken, inte något beslut försett med besvärshanvisningar. De hade litat på att skoldirektören skulle handla lagenligt i skolskjutsärendet.

BJO gav kommunens utbildningsnämnd och skoldirektören en anmärkning för framtiden på grund av försummelsen att fatta beslut om elevens närskola och dröjsmålet vid ärendets behandling. Enligt honom borde kommunen gottgöra klagandena för de besvär det lagstridiga förfarandet orsakat klagande samt kostnaderna för skolskjutsen (2612/4/12).

Korsholms kommun meddelade, att kommunen betalat en ersättning om 1 789,20 euro för den äldre sonens skolresor för höstterminen 2009 ända till 20.2.2012. Som gottgörelse svarar Korsholms kommun för skolskjutsen för den yngre sonen från familjens nuvarande bostad till skola från 19.8.2013 till dess att sonen gått ut årskurs 6.

4.18

Språkärenden

Språkärendena hörde under verksamhetsåret till JO Petri Jääskeläinens ansvarsområde. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade äldre JO-sekreterare Mikko Sarja. Om inte något annat nämns avgjordes samtliga fall som refereras utförligare i avsnitt 4.18.3 av JO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.18.1 ALLMÄNT

Till detta sakområde hör de ärenden som avses i 17 § i grundlagen. Oftast är det fråga om rätten att enligt paragrafens 1 och 2 mom. använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällseliga behov enligt lika grunder. 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 sakområdet hör också ärenden som gäller de i 17 § 3 mom. i grundlagen nämnda övriga språkens ställning och användning. Dessa ärenden har dock varit få till antalet. Samerna och romerna samt övriga grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Det samiska språkets ställning regleras särskilt i samiska språklagen. Rättigheterna för personer som använder teckenspråk samt för personer som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. Till kategorin språkärenden hör också ärenden som gäller rätten att använda främmande språk hos myndigheterna.

Justitieministeriet (JM) följer i samråd med delegationen för språkärenden verkställigheten av språklagen. JM kan ge rekommendationer i

frågor som gäller lagstiftningen om national-språken 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 getts 2006, 2009 och 2013.

Språklagen har ändrats några gånger under den tid den varit i kraft. Under berättelseåret trädde ändringar av flera paragrafer i kraft 1.7.2013 (lag 480/2013). Ändringarna gäller bestämmelserna om språklig indelning (5 §), skriftväxling mellan myndigheterna (27 §), kommunala möteskalleser, protokoll och instruktioner (29 §) samt skyltar, ortnamn och kollektivtrafik (33 §). Riksdagen godkände dessutom mot slutet av året en ändring av 37 §, som gäller berättelsen om tillämpningen av språklagstiftningen (RP 62/2013 rd). Statsrådets förordning om kommunernas språkliga status åren 2013–2022 trädde i kraft vid ingången av berättelseåret.

4.18.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING OCH ÖVRIG VERKSAMHET

År 2013 avgjordes 55 språkärenden (50 klagomål, två egna initiativ och tre yttranden). Sammanlagt 15 klagomål och egna initiativ (29 %) ledde till åtgärder. Åtgärdsprocenten i språkärenden har av hävd varit högre än den genomsnittliga åtgärdsprocenten vid kansliet. I ett ärende gavs en anmärkning och två ärenden ledde till framställning. I fem ärenden meddelade JO sin uppfattning. Sju ärenden ledde till andra åtgärder.

Många av avgörandena gällde polisen. Polisstyrelsen tillsatte under berättelseåret en arbetsgrupp som fick i uppdrag att bedöma polisserVICEN ur språkligt perspektiv. Arbetsgruppens slut-

rapport (Språklig polisservice, Polisstyrelsens publikationsserie 2/2013) färdigställdes under senhösten.

De flesta avgörandena gällde liksom tidigare år rätten att använda svenska. Det finska språkets ställning var temat för 13 ärenden, medan fem ärenden handlade om det samiska språkets ställning. I tre ärenden var det fråga om användningen av främmande språk.

Under inspektionerna av olika förvaltningsområden fästes liksom tidigare år också avseende vid förverkligandet av de språkliga rättigheterna.

JO gav ett yttrande (195/5/13*) till JM om tolkningsarbetsgruppens betänkande "Genomförande av tolkningsdirektivet" (justitieministeriets publikationsserie Betänkanden och utlåtanden 74/2012). Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden avses bli genomfört nationellt genom de ändringar som arbetsgruppen föreslagit.

JO gav utrikesministeriet (UM) ett yttrande med avseende på utarbetandet av Finlands femte periodiska rapport som förutsätts i den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (750/5/13*).

Huvudföredraganden inom sakområdet gav ett yttrande till grundlagsutskottet och hördes i utskottet angående statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2013 (4777/5/13).

4.18.3 AVGÖRANDEN

EU:s officiella språk behandlas olika när europeiska standarder offentliggörs

JO tog med anledning av två klagomål ställning till språket och tillgängligheten i fråga om de europeiska harmoniserade standarderna inom byggbranschen. Han ansåg att det med avseende på rättsskyddet för aktörerna inom byggbranschen är problematiskt ur nationellt perspektiv att standarderna, som anknyter till EU:s byggprodukt-

förordning, inte offentliggörs på alla EU:s officiella språk, och alltså inte heller på finska eller svenska. Standarderna är ändå förpliktande för aktörerna inom byggbranschen efter det att referensuppgifter som gäller dem har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

Det var fråga om ett lagstiftningsmässigt avgörande som EU har träffat och som JO inte kunde befatta sig med. JO betonade dock att myndigheterna på det nationella planet ska se till att de aktörer i Finland som är bundna av standarderna får tillräcklig information om standardernas innehåll på Finlands båda nationalspråk. Detta är viktigt för att rättsskyddet inom byggbranschen ska tillgodoses på ett jämlikt sätt och för att språkliga faktorer inte ska utgöra faktiska hinder för t.ex. laglig näringsutövning.

Standarderna är viktiga för aktörerna inom byggbranschen. EU:s byggproduktförordning kräver att en byggprodukt ska uppfylla de krav som uppställs i den harmoniserade standard som gäller produkten. Standarden fastställer vilka åtgärder som krävs av tillverkaren. Tillverkaren ska förse produkten med CE-märkning, som visar att produkten är förenlig med standarden i fråga. CE-märkningen är å sin sida en förutsättning för att produkten ska få släppas ut på marknaden. De harmoniserade standarderna är således viktiga normer för de tusentals aktörerna inom byggbranschen och av stor betydelse för varornas fria rörlighet. Deras betydelse accentueras av att CE-märkning inte söks hos någon myndighet, utan tillverkaren av byggprodukten ska själv se till och utreda att produkten uppfyller de krav som den aktuella standarden ställer.

De privaträttsliga standardiseringsorganisationernas upphovsrätt förhindrar dock fri tillgång till standarderna. I Finland har standardiseringsorganisationen SFS rf och dess samarbetsparter för avsikt att översätta största delen av de aktuella standarderna, och detta arbete ska åtminstone till en del finansieras med statsunderstöd. Situationen håller således i hög grad på att rättas till i Finland. Myndigheterna får emellertid inte avgiftsfritt publicera de översatta standarderna i allmänna datanät, vilket är fallet med nationella för-

fattningar, utan den som är intresserad av översättningarna måste köpa dem av SFS. Detta beror på standardiseringsorganisationernas upphovsrätt. Även om det är möjligt att fritt ta del av standarderna vid vissa bibliotek och de också lånas ut, ansåg JO att en så begränsad tillgång till denna typ av bindande normer är mycket problematisk med avseende på de nationella grundläggande fri- och rättigheterna.

JO framställde att miljöministeriet (MM), som svarar för byggbranschen, och arbets- och näringsministeriet (ANM), som svarar för standardiseringen, ska överväga vilka åtgärder som kan vidtas både på nationell nivå och på EU-nivå för att förbättra situationen. Det är fråga om att på det nationella planet trygga de grundläggande fri- och rättigheterna för aktörerna inom byggbranschen bättre än för närvarande. Dessutom är det fråga om den inbördes jämlikheten mellan aktörer inom byggbranschen i olika EU-länder. Saken är även av mer allmängiltig betydelse, eftersom standardernas betydelse inom EU-lagstiftningen har ökat och troligtvis kommer att öka ytterligare (962/4/12* och 4779/4/12*).

Enligt ett meddelande från MM har MM gett akt på hur frågan om översättning av standarderna framskridit i EU. MM har också tagit upp frågan till diskussion och på agendan för ständiga byggkommitténs möte i februari 2014. ANM meddelade för sin del att ANM har informerat om JO:s beslut i den ständiga kommitté som anges i den europeiska standardiseringsförordningen och bett denna ta ärendet till behandling, för att ett gemensamt europeiskt svar på frågan ska gå att finna. Dessutom är det meningen att antalet standarder till vilka det hänvisas i lagstiftningen inom olika förvaltningsområden ska utredas och att de olika ministerierna ska bedöma behovet av eventuella åtgärder. ANM har också för avsikt att ytterligare föra frågan till den ovannämnda kommittén för att behandlas närmare.

JO informerade också Europeiska ombudsmannen om saken (4212/2/13*). Enligt ett meddelande som inkom mot slutet av år 2013 har Europeiska ombudsmannen begärt ett yttrande av EU-kommisionen i ärendet.

Rätten att få en översättning tillgodosågs inte på tillbörligt sätt

JO gav en enspråkigt finsk polisinskriftning en anmärkning, eftersom det hade dröjt oskäligt länge innan ett förundersökningsprotokoll hade översatts och eftersom de anvisningar som klienten fått hade varit felaktiga.

För det första hade klaganden felaktigt anvisats att vända sig till en tvåspråkig polisinskriftning för att få en översättning. Utgångspunkten för anvisningen, dvs. att den enspråkiga polisinskriftningen inte hade tillgång till översättningstjänster, hade stridit mot språklagen. Eftersom de anvisningar som en klient får ska vara korrekta och klienten ska kunna förlita sig på att de givna uppgifterna stämmer, stred förfarandet också mot den rådgivningsskyldighet och den princip om förtroendeskydd som följer av förvaltningslagen.

För det andra hade klaganden i strid med myndighetens skyldighet att lämna korrekt information delgetts en felaktig kontaktuppgift i en handling som polisen hade gett. Detta hade bidragit till att försvåra framställandet av en begäran om översättning och hade helt uppenbart gett klaganden extra besvär vid skötseln av ärendet. För det tredje hade erhållandet av översättningen tagit oskäligt lång tid, åtminstone nio och en halv månad (75/4/12*).

Förkortningen ELY-central är osaklig

JO kritiserade ANM för att det hade godkänt förkortningen ELY-central av benämningen närings-, trafik- och miljöcentral (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus). ELY-central är en blandspråkig förkortning som inte är förenlig med de språkliga rättigheterna eller över huvud taget med kravet på ett gott språkbruk inom förvaltningen. JO ansåg det vara säregat att ANM i samband med att beslut om förkortningen fattades inte hade fäst vikt vid de synpunkter som Statsrådets svenska språknämnd hade framfört.

Enligt JO bör det allmänna värna om användningen av de båda nationalspråken också när det gäller namnfrågor. Om en myndighet vill ta i bruk en förkortning av sitt namn ska förkortningen bildas enligt samma principer på de båda nationalspråken. Om en finsk förkortning bildas utifrån myndighetens officiella namn, ska motsvarande svenska förkortning bildas utifrån myndighetens officiella svenska namn.

Enligt ANM fungerar den finska förkortningen som ett varumärke, såväl på svenska som på andra språk. JO ansåg emellertid att 'ELY' inte är ett helt nyskapat namn, utan uttryckligen en förkortning som bildats med utgångspunkt i myndighetens officiella finskspråkiga namn och som sålunda har ett logiskt samband med det officiella namnet. Från en svenskspråkig persons synpunkt har förkortningen ELY-central inte motsvarande samband med den svenska benämningen närings-, trafik- och miljöcentral. Detta är ägnat att skapa förvirring och dessutom oförenligt med god förvaltning.

JO ställde i sitt beslut frågan varför förkortningen inte bildats utifrån ämbetsverkets svenska namn, om man faktiskt anser att det endast är en varumärkesfråga. Om den finska förkortningen för elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hade varit 'NTM-keskus' skulle man på finskt håll eventuellt självklart ansett att den var osaklig.

JO bad ANM meddela om sina åtgärder med anledning av beslutet. Beslutet sändes samtidigt för kännedom till JM:s enhet för demokrati, språk och grundläggande rättigheter, finansministeriets personal- och förvaltningspolitiska avdelning, Institutet för de inhemska språken och Svenska Finlands folkting (4925/4/12*).

ANM meddelade att man informerat om JO:s beslut till närings-, trafik- och miljöcentralerna och de ansvariga för kommunikationen vid dessa, organ som styr närings-, trafik- och miljöcentralerna samt arbets- och näringsbyråerna. Dessutom har den gett direktiv till närings-, trafik- och miljöcentralerna om att de före utgången av 2014 i all kommunikation ersätter förkortningen ELY-centralen med förkortningen NTM-centralen.

Åländska ortnamn på kartor

Enligt klaganden borde de finska namnen "Ahvenanmaa" och "Maarianhamina" inte få användas jämsides med de svenska motsvarigheterna på kartor som Lantmäteriverket producerar, i stället borde bara de svenska namnen få användas. Klaganden motiverade detta med Ålands självstyrelse och enspråkigt svenska status.

JO konstaterade att språklagen, självstyrelselagen för Åland och annan lagstiftning inte innehåller några bestämmelser om språket på kartor. En karta är en definierad modell av terrängen som kan användas för många olika syften. En karta är också ett kommunikationsmedel. De namn som visas på kartorna anger inte endast de språkliga förhållandena inom de visade områdena, utan förmedlar också information om med vilket namn en plats kallas på båda nationalspråken, även i det fall att området i fråga är enspråkigt. Mot denna bakgrund kan det därmed – även för Ålands del – tänkas att de på kartorna införda ortnamnsbeteckningarna inte bara beskriver områdenas språkförhållanden och andra förhållanden, utan också ger information om vilka benämningar som historiskt sett förekommer.

De finska namnen "Ahvenanmaa" och "Maarianhamina" är gamla och etablerade ortnamn, och deras användning kan inte allmänt förbjudas eller begränsas – inte ens med stöd av självstyrelselagen för Åland eller tolkningar av den. I ärendet fanns det därmed anledning att särskilja mellan å ena sidan det berättigade i att finskspråkiga namn på platser på det enspråkigt svenska Åland över huvud taget existerar, och å andra sidan de sammanhang i vilka de olika namnversionerna används från fall till fall.

Ålands autonomi och enspråkigt svenska status kan tala för en sådan synpunkt att namnen "Åland" och "Mariehamn" skulle ges på kartorna enbart på svenska. Detta skulle inte vara ett hinder för användningen av de finska namnversionerna i andra sammanhang, bl.a. i förvaltningsbeslut och i lagtexter som avfattas på finska. I så fall beaktas dock inte de finskspråkigas rätt att erhålla etablerad platsinformation på sitt eget

modersmål, på kartor producerade av officiella myndigheter på riksplanet. Likaså skulle det då bortses från den omständigheten att det är Lantmäteriverkets lagstadgade skyldighet att i sin verksamhet förvalta landets språkkulturarv och främja användningen av båda nationalspråken. Ortnamnen är obestridligen en del av kulturarvet. Å andra sidan är det bara fråga om två ortnamn, så det kanske inte ur de finskspråkigas synvinkel är så väsentligt med tanke på de språkliga rättigheternas kärnområden. För ålänningarnas språkliga identitet och för Ålands självstyrelse kan frågan av lätt förståeliga skäl tänkas vara betydelsefullare.

Det är enligt JO inte möjligt att sammanföra dessa två synsätt på en och samma karta. Detta talar för att Lantmäteriverket skulle producera kartor som skiljer sig från varandra språkligt sett. För Ålands del och för riksmyndigheter som korresponderar med Åland skulle det även kunna finnas sådana kartor där de åländska ortnamnen, och de ortnamn i riket som har namn på svenska, skulle visas endast på detta språk. JO hade inte några rättsliga förutsättningar att ingripa i Lantmäteriverkets förfarande i saken, men fäste Lantmäteriverkets uppmärksamhet vid de synpunkter som framfördes i beslutet (580/4/12*).

Övriga avgöranden

Fem avgöranden som gällde polisens verksamhet kan nämnas. I det första fallet hade ingen som helst betjäning getts på svenska när klaganden kontaktade undersökningsledaren för att med denne diskutera ett beslut att avsluta undersökningen (5004/4/12). I det andra fallet förverkligades de språkliga rättigheterna inte vid delgivningen av ordningsbot. En polisman hade handlagt hela ärendet på finska, även om det material som han hade haft till sitt förfogande – exempelvis registerutdraget och körkortet – hade tytt på att klagandens modersmål var ett annat än finska (1329/4/12). I det tredje fallet var centrankriminalpolisens (CKP) material om bekämpning av penningtvätt inte tillgängligt på svenska. CKP med-

delade med anledning av JO:s begäran om utredning att CKP hade börjat översätta materialet och omarbeta sin webbplats, därför föranledde ärendet inte ytterligare åtgärder (2232/4/13). I två fall konstaterades förundersökningen ha dröjt åtminstone delvis därför att det hade varit ont om brottsundersökare med kunskaper i svenska (3447/4/11 och 2275/4/12).

För hälso- och sjukvårdens del kan två fall nämnas. I det första fallet tillgodosågs klagandens språkliga rättigheter inte vid hälsovårdscentralens jourmottagning, eftersom ingen hade kunnat ge betjäning på svenska. Kommunen hade också underlåtit att i avtalet om köp av hälsovårdstjänster säkerställa tillgodoseendet av kommuninvånarnas språkliga rättigheter i fråga om de tjänster som köps (1984/4/12*).

I det andra fallet hade en klient med svenska som modersmål fått bristfällig betjäning vid ett sjukhus i och med att beslutet om omhändertagande av egendom var avfattat på en blankett där språket var finska. Eftersom sjukhuset med anledning av en preliminär kontakt som togs från JO:s kansli meddelade att blanketterna skyndsamt kommer att översättas till svenska ledde ärendet inte till ytterligare åtgärder (673/4/13).

De språkliga rättigheterna tillgodosågs inte heller i ett fall där klaganden hade sänt ett brev till Itella Posten Ab och fått ett svar som var avfattat på så undermålig svenska att innehållet var omöjligt att begripa. När klaganden hade riktat ett klagomål om saken till Kommunikationsverket hade detta emellertid ansett att Itella hade gett adekvat service på svenska. Svaret var felaktigt (467/4/12*).

JO bedömde personalens rätt att få dokument rörande en omorganisering på arbetsplatsen på sitt eget modersmål, i det aktuella fallet alltså på svenska. Det var inte fråga om förvaltningsbeslut som gällde tjänstemännens förmåner, rättigheter eller skyldigheter. Myndighetens arbetsspråk och skriftväxlingsspråk var finska. JO ansåg att Gränsbevakningsväsendets uppfattning att ett jämlikt bemötande av tjänstemännen skulle ha talat för att tillhandahålla dokumenten för de finskspråkiga och de svenskspråkiga anställda på ett en-

hetligt sätt var befogad. Bestämmelserna lämnade dock rum för myndighetsprövning. Eftersom Gränsbevakningsväsendet redan hade delgett enheten i fråga sin syn på vilka förfaranden det ansåg vara korrekta förutsatte ärendet inte några ytterligare åtgärder (892/4/13).

Ställföreträdaren för BJO ansåg att förfarandet vid ansökan om domänadresser vid Kommunikationsverket var problematiskt. Vid förfarandet förutsattes det att sökanden själv granskar uppgifter också i ett register som en EU-myndighet för på ett främmande språk. Den sökande blev därmed tvungen att använda också främmande språk för att fullgöra sitt utredningsansvar, som hade ett nära samband med inledande av ärendet, vid granskningen av att registreringen av domännamnet inte gör intrång i registrerade EU-varumärken. Detta stod inte i samklang med språklagen. I avgörandet betonades rådgivningens betydelse (1624/4/12*).

Ett ärende som gällde vilka språk studentkårerna använder ledde inte till åtgärder. Det var fråga om huruvida internationella studerande bör erbjudas möjlighet att delta i studentkårens förvaltning på något annat språk än nationalspråken. Universitetslagen innehåller inte bestämmelser om användning av andra språk än nationalspråken i studentkårernas verksamhet och beslutsfattande. Studentkårerna kan dock inom ramen för sin självstyrelse besluta att använda också främmande språk om de anser att det är ändamålsenligt, t.ex. på grund av antalet internationella studerande eller för att främja tillhandahållandet av tjänster eller möjligheterna till deltagande. JO tar dock inte ställning till ändamålsenlighetsfrågor (3441/4/13).

Inget felaktigt förfarande konstaterades heller i ett ärende som gällde språkkunskapskraven för personer som genomgår UM:s utbildningskurs för internationella ärenden. Bedömningen handlade om huruvida de urvalskriterier som tillämpades i fråga om språkkunskaperna var lagenliga och huruvida UM hade iakttagit bestämmelserna om språkkunskapskrav för tjänstemän inom utrikesförvaltningen och om intygande av språkkunskap (2662/4/12).

Två fall som handlade om det samiska språkets ställning kan nämnas. I ett ärende som gällde dagvård bedömdes behovet av att ändra lagstiftningen om antecknande av uppgifter om modersmålet i befolkningsdatasystemet. BJO såg inga hinder för att barn vars registrerade modersmål är något annat språk än samiska ansöker om samisk dagvård. Trots att anteckningen i befolkningsdatasystemet ger åtminstone en stark indikation om personens modersmål avgör denna uppgift inte ensam rätten till samisk dagvård. Också Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter har rekommenderat att tillträdet till samisk förskoleundervisning inte får grunda sig på den anteckning om modersmålet som finns i befolkningsregistret. Ärendet föranledde inte åtgärder (410/4/12*).

Det gjorde inte heller ett klagomål som gällde studier i samiska språket. Lagstiftningen tryggar rätten till undervisning i och på samiska närmast för de samiskspråkiga själva. I klagomålet avsågs däremot möjligheten för personer som inte är samiskspråkiga att studera grunderna i samiska (2575/4/13).

4.19

Beskattning

Till sakområdet beskattning hänförs både den direkta och den indirekta beskattningen. Den beskattning som Tullen verkställer hör inte till detta sakområde utan den behandlas under punkt 4.5. De klagomål som gällde beskattningen avgjordes under året av BJO *Maija Sakslin*. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade äldre JO-sekreterare *Ulla-Maija Lindström*.

4.19.1

VERKSAMHETSMILJÖN

Finansministeriet (FM) fungerar som sakkunnigministerium 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.

Skatteförvaltningen har till uppgift att verkställa beskattningen, utöva skattekontroll, uppbära, driva in och redovisa skatter och avgifter samt bevaka skattetagarnas rätt. Skatteförvaltningen är en riksomfattande myndighet. Skatteförvaltningen har enheter som handhar beskattningen och andra enheter.

Till Skatteförvaltningens enheter som handhar beskattningen hör Personbeskattningsenheten, som svarar för beskattningen av personkunder samt affärsidkare och yrkesutövare. Enheten har 21 skattebyråer. Företagsbeskattningsenheten sörjer för sin del för beskattningen av aktiebolag och andra sammanslutningar. Enheten har åtta företagsskattebyråer. Skatterevisionsenheten sörjer för skatterevisionerna och övervakningen av den interna EU-handeln. Till den hör fem skatterevisionsenheter. Skatteuppbördsenheten sköter uppgifter i anknytning till betalning, indrivning och redovisning av skatter. Den har fem skatteuppbörds- och indrivningsenheter. Övriga enhe-

ter inom Skatteförvaltningen är Informationsförvaltningsenheten och Förvaltningsenheten, Stabs- och rättsenheten, Kommunikationsenheten och Enheten för intern revision. Dessutom producerar Enheten för utredning av grå ekonomi information om fenomenet grå ekonomi och utarbetar utredningar om företag och sammanfund för andra myndigheter. Centralskattenämnden, som ger förhandsavgöranden, och Skatterättelsenämnden, som behandlar rättelseyrkanden är organ som fungerar oberoende av skatteförvaltningen. Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt som fungerar också oberoende av skatteförvaltningen bevakar skattetagarnas rätt vid beskattningen och vid sådant ändringssökande som gäller beskattningen.

Utöver av Skatteförvaltningen uppbärs skatter också av bl.a. Trafiksäkerhetsverket, som verkställer fordonsbeskattningen.

Regeringen gav i slutet av år 2012 regeringens proposition (RP 191/2012 rd) med förslag till lag om skatteförhöjning och tullhöjning som påförs genom ett särskilt beslut samt till vissa lagar som har samband med den. Riksdagens grundlagsutskott konstaterade i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 17/2013 rd), att i artikel 4 i tilläggsprotokoll nr 7 till Europakonventionen ingår det så kallade *ne bis in idem*-förbudet, som säger att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Samma princip ingår i artikel 14.7 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 50 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter. Förbudet anses också ingå i bestämmelsen om lagfästa garantier för en rättvis rättegång i 21 § 2 mom. i Finlands grundlag (RP 09/1993 rd, s. 74/II; se också GrUU 9/2012 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet konstaterade, att i Europadomstolens avgörandepraxis är förbudets räckvidd inte begränsad bara till egentliga domar som innebär straffrättsliga sanktioner, utan sträcker sig till olika slag av administrativa påföljder av straffkaraktär. Skatteförhöjning och tullhöjning utgör sådana administrativa påföljder av straffkaraktär, och höjning kan påföras för en gärning som också kan leda till straffrättslig sanktion (se t.ex. *Jussila mot Finland*, Europeiska människorättsdomstolens dom 23.11.2006; se även Europeiska unionens domstols dom i målet C-617/10 Åkerberg Fransson, 26.2.2013).

Enligt grundlagsutskottet strävar den reglering som föreslås i regeringens proposition inom dess tillämpningsområde efter att samma ärende behandlas – och eventuellt påförs påföljd – i ett enda förfarande. Avsikten är att en straffprocess inte ska inledas i situationer där den administrativa påföljden vid en helhetsbedömning anses vara en tillräcklig påföljd. Administrativ skatteförhöjning ska inte heller påföras om en straffprocess inleds i ärendet. Med tanke på det egentliga syftet med *ne bis in idem*-förbudet kan en sådan procedurregel, som förbjuder två parallella processer i samma ärende, anses motiverad.

Enligt utskottet kan denna lösning till och med delvis anses gå längre än vad människorättsförpliktelserna kräver för närvarande. Till följd av skatteförhöjningsbeslutets karaktär såg utskottet det som motiverat att väckandet av åtal inte är bundet till huruvida beslutet är slutligt, utan åtal förhindras redan genom att samma person har påförts skatteförhöjning. Den föreslagna regleringen i sin helhet löser enligt grundlagsutskottet i huvudsak på ett bra sätt de problem som inom det aktuella tillämpningsområdet kan anknyta till förbudet mot dubbel straffbarhet. Utskottet ville ändå samtidigt peka på vissa detaljer i regleringen.

Riksdagen godkände de på regeringens proposition baserade lagarna ändrade 8.11.2013 och de trädde i kraft 1.12.2013.

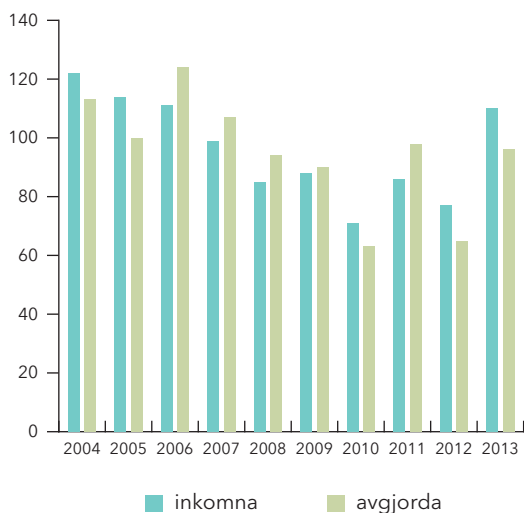
4.19.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

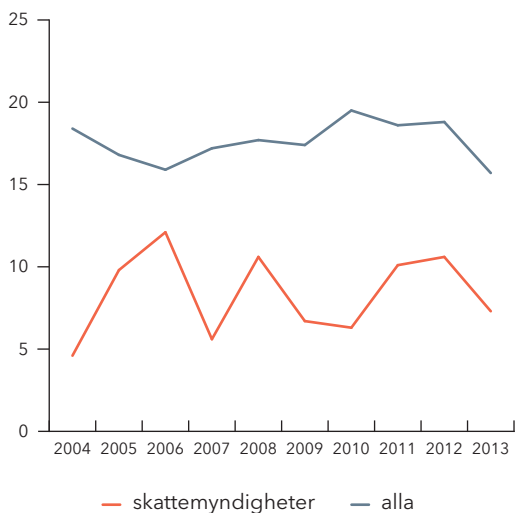
Under verksamhetsåret avgjordes något under etthundra klagomål som gällde beskattningen. Antalet klagomålsärenden ökade en aning jämfört med året innan. Till åtgärder ledde sju klagomål. Antalet klagomål och åtgärdsavgöranden har sedan länge varit relativt litet, trots att skattelagstiftningen är komplicerad och beskattningen är ett massförfarande, vilket innebär att ett stort antal ärenden behandlas inom en kort tid. På grund av de omfattande rättsmedel som finns att tillgå inom beskattningen och den detaljerade regleringen av beskattningsförfarandet har kunderna inte upplevt att de haft behov av att vända sig till den högsta laglighetsövervakaren.

Under verksamhetsåret gällde flertalet klagomål 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 eller mot åtgärderna för indrivning av skatt. Av de klagomålsavgöranden som gavs under berättelseåret var det i nära en fjärdedel fråga om en sak som redan var anhängiggjord hos besvärsmyndigheterna eller i vilka det ännu var möjligt att söka ändring med lagstadgade besvärsförfaranden.

JO kan inte ta ställning i ärenden som fortfarande behandlas hos myndigheterna och i de svar som gavs till klagandena underströks, att JO inte kan fungera som ett alternativ som ersätter eller kompletterar det på lag baserade besvärssystemet. Klagandena hänvisades till att använda de rättsmedel som föreskrivs i lagen. I en del av klagomålssvaren beskrevs också beskattnings- och rättspraxis. Emellanåt hänförde sig det klander som framfördes i klagomålen till skattelagarnas bestämmelser. Härvid försökte man klargöra för klagandena lagstiftningens mål och grunder utgående från lagarnas förarbeten och särskilt finansutskottets ställningstaganden.



Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2004–2013



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

Som en del av det av regeringen år 2012 överenskomna rambeslutet infördes från början av år 2013 en tilläggsskatt på pensionsinkomst. På pensionsinkomster uppbärs åt staten tilläggsskatt på pensionsinkomst 6 % till den del pensionsinkomsten efter pensionsinkomstavdraget överstiger 45 000 euro. Avgöranden gavs om ett tiotal klagomål som gällde tilläggsskatten på pensionsinkomst.

I klagomålen kritiserades framför allt det, att den undre gränsen för pensionstagares skatt är 45 000 euro, medan motsvarande undre gräns för löntagare är inkomster på 100 000 euro. Dessutom är pensionstagarnas tilläggsskatt varaktigt 6 %, men för löntagare temporärt 2 %. Klagandena ansåg att tilläggsskatten var orättvis och att den stred mot jämlikhetsprincipen.

I sina svar på klagomålen redogjorde BJO för det betänkande (FiUB 23/2012) som finansutskottet gett om regeringens proposition. Utskottet tillstyrkte propositionen utan ändringar. Enligt utskottet utgjorde propositionen en viktig del av de anpassningsåtgärder som syftar till att genom inkomstbeskattningen bidra till att statsfinanserna balanseras upp och stärka välfärdsstatens finansieringsbas. Riksdagen godkände de lagar som ingick i propositionen 20.11.2012, de stadfästes 14.12.2012 och lagarna trädde i kraft 1.1.2013.

BJO hänvisade till grundlagens bestämmelser om den statliga uppgiftsfördelningen och JO:s uppdrag. Det ankommer inte på JO att övervaka lagarnas grundlagsenlighet. Övervakningen av lagarnas grundlagsenlighet ankommer på riksdagen och särskilt dess grundlagsutskott. Grundlagsutskottets centrala ställning som övervakare av iakttagandet av grundlagen när lagar stiftas har uttryckts i 74 § i grundlagen. Enligt den ska riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet. Den grundlagskontroll som har sin tyngdpunkt i det skede då lagar stiftas är föregripande. Dess avsikt är att på förhand hindra att en grundlagsstridig lag stiftas i sedvanlig lagstiftningsordning.

BJO konstaterade, att det lagförslag som kritiserats av klagandena inte hade behandlats av grundlagsutskottet. I grundlagen ingår en bestämmelse (106 §) om grundlagens företrädare. Den föreskriver, att om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen, ska domstolen ge grundlagsbestämmelsen företräde.

Domstolens uppgift att ge grundlagen företräde är i grundlagens 106 § inskränkt till att gälla lagtillämpning i samband med avgörandet av enskilda ärenden. Domstolen kan således inte på ett allmänt plan, utan samband med ett konkret rättsfall som det behandlar, ta ställning till om en lagbestämmelse strider mot grundlagen. Domstolen kan inte heller exempelvis förklara att en lag strider mot grundlagen utan den kan endast i ett enskilt fall lämna en bestämmelse otillämpad i ett ärende som den behandlar (RP 1/1998 rd, s. 54 och 163). Domstolen ska genom att ge grundlagen företräde sörja för, att inte avgörandets slutresultat i ett avgjort ärende uppenbart strider mot grundlagen.

Domstolen kan således inte generellt övervaka om någon lag är grundlagsenlig (GrUB 10/1998 rd, s. 30). Bestämmelsen om grundlagens företräde begränsas till en situation av en uppenbar konflikt mellan tillämpning av lagen och grundlagen. Konflikten mellan lagen och grundlagen bör vara tydlig och obestridlig. Detta understryker det exceptionella i att lämna en av riksdagen stiftad lag otillämpad. Konflikten mellan lagtillämpningen och grundlagen kan inte betraktas som på i grundlagen avsett sätt uppenbar, om grundlagsutskottet har tagit ställning till saken i lagstiftningsskedet och har konstaterat, att en konflikt inte föreligger (GrUB 10/1998 rd, s. 30–32, RP 1/1998 rd, s. 53–54 och 163–164).

Enligt BJO kan, emedan den av klagandena kritiserade lagen inte har behandlats av grundlagsutskottet, en domstol i samband med ett enskilt ärende som den ska behandla, bedöma grundlagsenligheten för lagbestämmelser som den har att tillämpa.

JO kan inte inom ramen för den laglighetstillsyn som ankommer på honom fungera som ett alternativ som ersätter eller kompletterar det på lag baserade besvärssystemet. JO kan således inte ändra på eller upphäva skattemyndigheters beslut. För att få ändring i dem bör man använda sig av de i lagen föreskrivna besvärsvägar. På dessa grunder beslöt BJO, att klagomålen inte ledde till åtgärder inom ramen för den på honom ankommande laglighetstillsynen (5005/4/12*).

Helsingfors förvaltningsdomstol konstaterade i sitt avgörande 10.10.2013 nummer 13/0976/6, att den hade att avgöra frågan om det, huruvida tillämpningen av inkomstskattelagens bestämmelse angående tilläggsskatt på pensionsinkomst på A:s förskottsuppbörd leder till en uppenbar konflikt med Finlands grundlag och förbudet mot diskriminering på grund av ålder i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter och huruvida bestämmelsen därför borde lämnas otillämpad med stöd av 106 § i Finlands grundlag.

Enligt förvaltningsdomstolen var de syften, vilka framgår av förarbetena till lagrummet om tilläggsskatt på pensionsinkomst, och vilka eftersträvas med en skärpt beskattning av de skattskyldiga som får stor pensionsinkomst, i enlighet med det allmänna intresset, generellt godtagbara och i enlighet med beskattningens allmänna målsättningar. För införandet av tilläggsskatten på pensionsinkomst fanns ett i 6 § 2 momentet i grundlagen avsett godtagbart skäl. Kravet på uppenbarhet i grundlagens 106 § förutsätter, att konflikten är tydlig och obestridlig och således lätt observerbar och inte tolkningsbar exempelvis som juridisk fråga.

Förvaltningsdomstolen ansåg, att tillämpningen av bestämmelsen angående tilläggsskatt på pensionsinkomst inte i det ärende som nu behandlas står på i grundlagens 106 § avsett sätt uppenbar konflikt med grundlagen. Europeiska unionens rätt skulle inte tillämpas på det ifrågavarande ärendet, varför på ärendet inte tillämpades Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter. Bestämmelsen om tilläggsskatt på pensionsinkomst kunde således inte lämnas otillämpad.

Enligt uppgift som fåtts från högsta förvaltningsdomstolens registratorskontor har besvärstillstånd sökts angående förvaltningsdomstolens avgörande och ärendet är anhängiggjort hos högsta förvaltningsdomstolen.

I ett klagomål klandrade en pensionstagare fel i sin förskottsinnehållning. På basis av från skatteförvaltningen erhållen utredning hade oklarheter förekommit i klagandens förskottsinnehållningar allt sedan år 2006. I förskottsinnehållningarna åren 2008-2011 hade samma inkomst noterats två gånger och först i förskottsinnehållningen år 2012 hade felet rättats till. I förskottsinnehållningen år 2012 fanns emellertid ett fel som berodde på annan orsak, när pensionsinkomst som klaganden fått från Sverige hade noterats två gånger.

Enligt BJO kunde Skatteförvaltningens verksamhet inte betraktas som godtagbar i saken. Särskilt då i den skattskyldiges förskottsinnehållning under flera års tid upprepades samma fel, som berodde på skattemyndighetens felaktiga förfarande, kunde rättandet av felet inte lämnas att bero enbart av kundens rättelseyrkande. Grundlagens krav på behörig behandling, principen om service i förvaltningen och de allmänna principerna för beskattning i lagen om beskattningsförfarande förpliktar myndigheten att rätta sitt fel på eget initiativ. Skatteförvaltningens skyldighet att ge service och göra utredningar är särskilt accentuerad i fråga om sårbara människogrupper. Många personer som redan gått i pension hör till denna grupp.

BJO ansåg att Skatteförvaltningens försummelse i denna sak var allvarlig, och enligt henne var det inte tillräckligt, att man i den till henne givna utredningen hade beklagat det besvär och den harm som hade orsakats klaganden. Det var fråga om försummelse av behörig behandling av en sak som hör till det i grundlagen tryggade rättsskyddet. BJO bad Skatteförvaltningens Personbeskattningsenhet och Norra Österbottens skattebyrå att överväga, på vilket sätt de ekonomiskt eller på annat behörigt sätt kunde gottgöra kla-

ganden för dessa av Skatteförvaltningens felaktiga förfarande orsakade och ärligen upprepade olägenheter och besvär (2788/4/12).

Enligt ett meddelande från Skatteförvaltningen 30.12.2013 hade med klaganden 26.11.2013 ingåtts en överenskommelse, med vilken klaganden ersattes den ekonomiska skada som svarade mot ärendekostnaderna för rättelse av de felaktiga skattekorten skatteåren 2009-2011. Ersättningsens belopp var 75 euro.

En klagande hade varit missnöjd med de i de verkställda beskattningarna som avdragsgilla godkända beloppen för resekostnaderna mellan bostaden och arbetsplatsen. Klaganden misstänkte, att hon inte bemötts jämlikt i jämförelse med sina arbetskamrater, emedan hon inte beviljats avdrag för användning av egen bil. Enligt skattebyråns utredning hade Skatterättelsenämnden avslagit klagandens rättelseyrkanden angående skatteåren 2008 och 2009. Av denna anledning hade klaganden meddelats per brev, att hon i beskattningen för år 2011 kommer att påföras för upprepade och ogrundade rättelseyrkanden en skatteförhöjning om nära 300 euro. Skatteförvaltningens Personbeskattningsenhet meddelade emellertid i sin utredning till BJO, att det inte fanns grunder för påförande av skatteförhöjningen i klagandens situation, och att den hade upplyst skattebyrån om att den påförda skatteförhöjningen skulle avlägsnas.

BJO konstaterade, att den påförda skatteförhöjningen hade avlägsnats och att saken således hade korrigerats till denna del. Med avseende till detta, och emedan klaganden hade till sitt förfogande de i lagen föreskrivna besvärsvägar, med stöd av vilka hon kunde låta rätten att avdra resekostnaderna undersökas av besvärsmyndigheterna, ledde klagomålet inte till åtgärder från BJO:s sida.

En annan klagande var oviss angående grunderna för beskattningen av överlåtelsevinst på bostadslägenhet. Klaganden hade enligt uppgift 30.4.2012 sänt Skatteförvaltningen ett som skattebesvär rubricerat brev gällande skatteåret 2011, men det hade inte beaktats när beskattningen

verkställdes. Enligt Skatteförvaltningens utredning var anledningen till att klagandens brev inte hade besvarats klagandens yrkande och att skattedeklarationen gav rum för tolkning. Skatteförvaltningen beklagade, att klaganden inte hade fått den önskade informationen om beskattningens grunder. Till klaganden hade sänts en skriftlig utredning, där saken och de rättsnormer som tillämpas hade förklarats. Dessutom hade klaganden getts information om sökande av ändring i beskattningen. Emedan klagandens ovisshet om saken således hade avhjälpits med Skatteförvaltningens åtgärder, ledde saken inte till åtgärder från BJO:s sida.

En klagande var missnöjd med Trafiksäkerhetsverkets förfarande vid påförande av fordonsskatt. Klaganden hade bott stadigvarande i Spanien från år 2001. Enligt klagandens åsikt hade klagandens fordon registrerats i Spanien 6.10.2010 och borde från den tidpunkten ha avlägsnats ur Finlands register. Trafiksäkerhetsverket hade avlägsnat fordonet ur registret från 30.3.2011. Klaganden hade i meddelanden till verket krävt att fordonsbeskattningen rättas för tiden 24.9.2010–22.2.2011. Klaganden hade besvarats dessa yrkanden med ett e-postmeddelande.

BJO konstaterade, att i fordonsbeskattningen baserar sig skattskyldigheten på fordonsägarers i registret antecknande ägotid. Klaganden hade enligt BJO:s åsikt klart framfört sitt yrkande, enligt vilket den registeranteckning som utgjorde grund för beskattningen borde ändras. Detta yrkande borde inte ha besvarats med ett e-postmeddelande, utan klaganden borde ha getts ett i fordonslagen avsett beslut av verket, till vilket borde ha fogats besväransvisning till förvaltningsdomstolen. När på klagandens rättelseyrkande inte gavs ett överklagbart beslut av verket, kunde klaganden inte lämna verkets anteckning om tagande ur trafik och grunderna för dess lagenlighet till att undersökas och avgöras av en besvärsmyndighet med användning av lagstadgat sätt för sökande av ändring.

Förfarandet kränkte klagandens i grundlagen tryggade rättsskydd, dvs. rätt att få sin sak behörligt behandlad och rätt att få beslutet om sina rättigheter och skyldigheter behandlade av domstol. BJO meddelade sin uppfattning om felaktigheten i behandlingen av klagandens rättelseyrkande Trafiksäkerhetsverket för kännedom.

I ett annat ärende hade klaganden ingått ett avtal med sin bank om direktdebitering av fordonsskatten. Klaganden fick av Trafiksäkerhetsverket ett förhandsmeddelande om direktdebiteringen 31.7.2012. Enligt det debiteras fordonsskatten för tiden 20.7.2012–19.7.2013 som direktdebitering från klagandens konto 31.8.2012. Klaganden ingick med sin bank ett avtal om e-faktura, som trädde i kraft 14.8.2012. Enligt bankens avtalsvillkor avslutar ibruktagande av service med mottagande av e-fakturer inte kundens avtal om betalningstrafik, exempelvis ett avtal om direktdebitering. Klaganden fick från Trafiksäkerhetsverket en 21.9.2012 daterad påminnelse om fordonsskatten, där av klaganden uppbars fordonsskatt för tiden 20.7.2012–19.7.2013 utökad med en förseningsränta på tre euro.

Enligt Trafiksäkerhetsverkets utredning har i dess system ingåendet av avtalet om e-faktura automatiskt avslutat direktdebiteringen, oberoende av om ett förhandsmeddelande om direktdebiteringen har sänts. Systemet hade enligt utredningen fungerat bristfälligt och dess funktion hade justerats på grund av klagomålet. I fortsättningen behandlas de fall, där en kund ingår avtal om e-faktura med banken, manuellt så, att den skattskyldige inte åsamkas skada. Verket hade med sitt beslut om rättelse återbetalat till klaganden den erlagda förseningsräntan tre euro.

I den anvisning som Trafiksäkerhetsverket gett kunderna berättades inte, att ingående av avtal om e-faktura automatiskt avslutar direktdebiteringen i verkets datasystem. På grund av datasystemet upphör direktdebiteringen rentav i de situationer, där ett meddelande om direktdebiteringen redan har sänts till kunden, och debiteringen förmedlas inte till kundens bank. Klaganden

hade från verket fått ett förhandsmeddelande om direktdebitering av uppbörden av fordonsskatt på förfallodagen. På basis av det och verkets anvisning om betalning av skatten samt den egna bankens anvisning om e-faktura hade klaganden grundat skäl att lita på, att verket debiterar skatten från kontot i enlighet med det utsända meddelandet på förfallodagen. Verket hade emellertid i ett svar på klagandens förfrågan hänvisat till en lagbestämmelse, enligt vilken den skattskyldige bör sörja för att skatten betalas senast på förfallodagen.

I förarbetena till fordonslagen har konstaterats, att i fordonsbeskattningen kan försummelse att betala skatten leda till exceptionellt stränga påföljder, förbud att använda fordonet och böter för fordonsskatteförseelse. Enligt lagen om fordonsskatt ska polisen vid sidan av annat övervaka, att i trafiken inte används ett fordon för vilket skatt som förfallit till betalning inte har erlagts. Den övervakande myndigheten bör ta registerskyltarna och registerutdraget för ett fordon som belagts med användningsförbud i beslag. Likaså ska en person som framför ett fordon, för vilket fordonsskatt som förfallit till betalning är obetald, dömas till böter för fordonsskatteförseelse. Visserligen ska enligt ett avgörande av högsta domstolen fordonsskatteförseelse bestraffas endast som uppsåtlig.

Enligt BJO stärkte dessa särskilt stränga påföljder Trafiksäkerhetsverkets skyldighet att sörja för att dess datasystem fungerar oklanderligt och inte orsakar fel i kundernas betalning av skatten. På grund av de stränga påföljderna är också Trafiksäkerhetsverkets skyldighet att ge anvisningar och råd samt kraven på att dess kundservice är adekvat särskilt accentuerade. I klagandens fall kunde konstateras avsevärda brister i verkets verksamhet. Klaganden hade haft rätt att lita på det förhandsmeddelande om direktdebiteringen som hade sänts, och verket kunde inte överföra det ansvar som berodde på dess eget felaktiga förfarande till att bäras av kunden.

När BJO bedömde det klandervärda i Trafiksäkerhetsverkets förfarande beaktade BJO, att enligt verkets meddelande hade datasystemets funktion justerats med anledning av klagomålet. Framgent kommer direktdebiteringskundernas övergång till avtal om e-faktura att behandlas manuellt. Åt klaganden ersattes med ett ändringsbeslut den erlagda förseningsräntan 3 euro. BJO meddelade sin uppfattning om det lagstridiga i Trafiksäkerhetsverkets verksamhet verket för kännedom (3670/4/12).

4.20

Miljöärenden

Som miljöärenden statistikförs främst ärenden som gäller planläggning och byggande samt naturskydd, miljövard, miljötillstånd, miljö- och hälsoskydd och avfallshantering. 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. Miljöklagomålen avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Erkki Hännikäinen*, men miljöärenden föredrogs också av många andra föredragande.

4.20.1

LAGSTIFTNINGSREFORMER OCH NYA VERKSAMHETSFORMER

Regeringen gav i slutet av året sin proposition med förslag till ny miljöskyddslag. Med reformen ska miljöskyddslagen uppdateras till att motsvara Europeiska unionens förnyade lagstiftning och den utvecklade tolkningen av bestämmelser i grundlagen. Samtidigt ska verkställas en del reformer som förbättrar funktionsdugligheten för tillstånds- och anmälningssystemet i miljöskyddslagen. Med propositionen ska implementeras EU:s direktiv om industriutsläpp. Målsättningen för propositionen är också att effektivisera tillstånds-förfarandet och tillståndsövervakningen inom miljöskyddet. Ett mål är också att betydande naturvärden i områden med torvproduktion ska kunna beaktas bättre än förut i övervägandet av miljötillstånd för torvproduktion.

Beredningen av lagpropositioner gjordes för första gången i Finland som öppen process mellan medborgarna och förvaltningen, när miljömi-

nisteriet (MM) och riksdagens framtidsutskott öppnade upp reformen av terrängtrafiklagen för öppen beredning. Syftet med den öppna beredningen är att i enlighet med principerna för öppen förvaltning inhämta medborgarnas åsikter, erfarenheter och kunskaper så mångsidigt som möjligt i ett tidigt skede av lagberedningen.

Lupapiste.fi, den elektroniska tillståndstjänsten som effektiviserar handläggningen av tillstånd inom byggandet, inleddes i pilotkommunerna i slutet av mars. Som den första tog Träskända stad servicen i användning.

4.20.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Liksom tidigare år gällde klagomålen i allmänhet kommunala miljömyndigheter men också de regionala miljöcentralerna, MM och vissa andra miljömyndigheter.

Ofta vände man sig till JO efter att redan ha anlitat alla ordinära rättsmedel. JO ombads i flera klagomål göra ändringar i myndighetsbeslut. JO är emellertid inte behörig att ändra myndighetsbeslut. Å andra sidan bad man i många klagomål också JO att 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 inte heller emellertid i allmänhet med ärenden som är anhängiga hos en behörig myndighet. JO:s uppgift är inte att ta ställning till eller inverka på det, hur en behörig myndighet ska avgöra ett ärende som hör till dess befogenhet.

I miljöklagomålen påtalas också allt oftare att medborgarnas påverkningsmöjligheter och informationen har varit otillräckliga i beslutsfattande som hänför sig till levnadsmiljön. Många gånger

anförs klagomål över att de berörda parterna inte har hörts i beslutfattandet på det sätt som lagen förutsätter, trots att det i själva verket är fråga om att åsikten inte har kunnat beaktas.

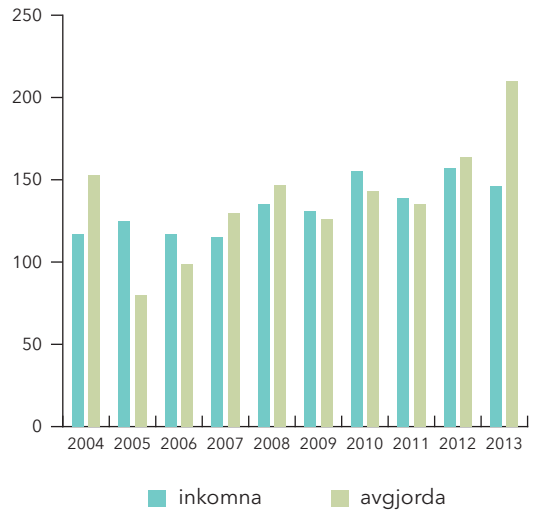
Det är typiskt för miljöärendena att de har behandlats av flera olika myndigheter, vilka ofta samtidigt har tillämpat flera olika lagar. Ofta hänför sig de händelser som är föremål för klagomålet och således också undersökningen av saken till en lång tidsperiod. Allvarliga lagstridiga förfaranden eller kränkningar av de grundläggande rättigheterna konstateras i miljöfrågorna endast sällan.

Antalet klagomål (210) som avgjordes år 2013 var större än någonsin förr, och det översteg med ca 50 % antalet inlämnade nya klagomål (149). På det goda resultatet invercade att ärendena fördelades på fler föredragande än förut, och att en satsning gjordes på att uppnå den målsatta behandlingstiden ett år för klagomålen.

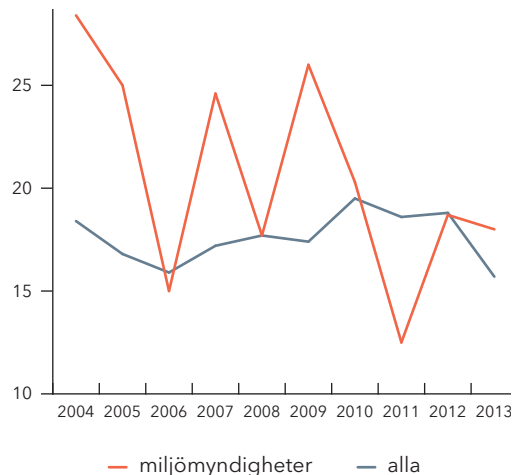
Med undantag för de två senaste åren har antalet åtgärdsbeslut i miljöärenden varit högre än i de övriga ärendegrupperna i genomsnitt. År 2012 föranledde något över vart sjätte avgjort klagomål åtgärder från JO:s sida. I avgörandena uppmärksammades myndigheterna på principerna om god förvaltning eller på allmänna synpunkter som gällde tillgodoseende av grundläggande rättigheter. I många enskilda klagomålsärenden upptäcktes inte något lagstridigt förfarande även om ärendena kanske i viss omfattning väckte ett mer allmänt intresse.

Ca hälften av klagomålen gällde byggnadstillsyn samt byggnads- och undantagstillstånd och planläggning. Klagomål anfördes också angående miljöövervakning och -tillstånd samt bl.a. i ärenden med anknytning till miljö- och hälsoskydd samt vattenförsörjning och avfallshantering.

I ärenden som gällde byggnadstillsyn, miljöövervakning och miljö- och hälsoskydd anfördes ofta klagomål över det, att i ärendet inte har vidtagits övervakningsåtgärder eller att de inte har varit tillräckliga. Då gavs klaganden anvisningar om att denna har möjlighet att anhängiggöra



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2004–2013



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

ärendet som tillsynsärende hos en myndighet. Tillsynsmyndigheten uppmärksammades också på att överklagbara beslut ska meddelas parterna.

NTM-centralernas uppmärksamhet fästes också vid att, när de fungerar i miljöärenden som övervakande myndighet, hör till deras uppgifter också att behandla förvaltningsklagomål. En del av de klagomål som kommit till JO hade kunnat behandlas hos NTM-centralerna. Dessa klagomål överfördes emellertid inte med ett par undantag till att behandlas av NTM-centralen, trots att lagen hade möjliggjort detta.

Klagomålen med anknytning till miljöhälsovården gällde i allmänhet en i bostaden eventuellt förekommande sanitär olägenhet, men klagomål anfördes också om problem med mögel och inne-luften i skolor och daghem. Klagomål om hälso-skyddsmyndigheterna lämnades också i ärenden som inte ingår i hälso-skyddsmyndighetens upp-gifter. Bland dessa kan nämnas bl.a. tvister i sam-band med fastighets- eller bostadsköp.

Angående det ras av taket på en ridhall som inträffade i Laukas i februari anfördes ett klagomål, utgående från vilket man ändå inte började undersöka saken i det skedet, emedan saken redan undersöktes av polisen och Olycksutredningscentralen.

Dessutom avgjordes klagomål som hade att göra med byggande och underhåll av gator (bl.a. 881, 1428 och 3728/4/11). I ett klagomål var det fråga om de utredningar som krävts i samband med godkännande av den för byggnadsarbetena ansvariga arbetsledaren (1573/4/11) och ett avgörande gällde de kompetenskrav för byggnadsplanerare som tillämpades i en kommun (4103/4/12). I flera klagomålsärenden var det bland annat fråga om behandlingen av med miljöfrågor förenade medborgarinitiativ (bl.a. 2195 och 2331/4/12).

Likasa behandlades ett klagomål om beaktande av inverkan av humus på vattendragen i förfarandet med miljötillstånd för torvproduktion (2209/4/11) och två klagomål om översättning av byggproduktstandarderna till de inhemska språken (962* och 4779/4/12*, har refererats ovan i språkavsnittet). Likasa behandlades två klagomål som gällde anförtroende av kommunens plan-

läggningsmakt åt en markägare och dennas konsult (434 och 1381/4/11). Denna fråga tog BJO till närmare undersökning på eget initiativ (3737/2/13) och dess behandling är ännu på hälft.

4.20.3 AVGÖRANDEN

Tjänstemäns tjänstledigheter för arbete i gruvbolag kan äventyra förtroendet för opartiskheten

På ansvarsområdet för miljötillstånd vid regionförvaltningsverket i Norra Finland hade uppkommit en praxis, där tjänstemän med stöd av beviljade tjänstledigheter övergick till att arbeta hos på verkets verksamhetsområde befintliga gruvbolag. De beviljade tjänstledigheterna hade varit långa, och hade beviljats åt samma tjänsteman också för flera bolag som var verksamma på verksamhetsområdet.

På ansvarsområdet fanns och var anhängiggjorda tillståndsansökningar som gällde 18 företags gruvverksamhet. Ansvarsområdets direktör B arbetade vid ett av dem fyra år och fungerade några år i sin tjänst som direktör för ansvarsområdet, varefter han åter övergick under ett och ett halvt års tjänstledighet till ett gruvprojekt i vardande. Miljööverinspektör A hade likaså arbetat i två gruvföretag på ansvarsområdets verksamhetsområde. Det ena av dem erbjöd honom optionsrätt till aktier i bolaget. Dessa tjänstemän var jäviga att behandla eller närvara vid behandlingen av ifrågavarande bolags ansökningar om tillstånd för gruvverksamhet.

Enligt lagen om regionalförvaltningsverk är regionförvaltningsverkets ansvarsområde för miljötillståndsärenden oberoende när det sköter tillståndsärenden och dess verksamhet ska ordnas så att dess oberoende och opartiskhet kan tryggas i denna uppgift. Enligt BJO:s åsikt borde man förhålla sig återhållsamt till tjänstemäns tjänstledigheter, när det är fråga om arbete hos företag som är verksamma på en bransch på verkets ansvarsområde. Enligt BJO:s uppfattning kan tjäns-

temännens arbete hos gruvföretag på verksamhetsområdet äventyra det allmänna förtroendet för verkets verksamhet. När arbetet dessutom kan vara förenat med belöning i form av erbjudna optionsförmåner, är detta ägnat att såväl hos allmänheten som de övriga gruvföretagen på området väcka misstankar angående opartiskheten i verkets tjänsteutövning. Också ansvarsområdets direktörs långvariga tjänstledigheter för arbete hos två gruvföretag på verksamhetsområdet var problematiska, emedan de kan väcka tvivel angående förmans jäv.

I verkets utredning hade hänvisats till, att de jäv som föranleddes av tjänstledigheterna inverkade på sammansättningen vid avgöranden, varvid man också kan ty sig till ersättande medlemmar. Enligt BJO:s uppfattning är utgångspunkten för statstjänstemannalagen och lagstiftningen om regionförvaltningsverken att på förhand säkerställa och sörja för opartiskhet och oavhängighet i tjänstemännens och verkets verksamhet. Denna princip hade nu också bekräftats i den instruktion som getts av finansministeriet efter att detta klagomålsärende hade anhängiggjorts. Där konstateras, att tjänstemän inte bör beviljas tjänstledighet i situationer, där de annat än tillfälligt blir jäviga i sin tjänsteutövning eller opartiskheten i verkets verksamhet kan anses bli äventyrad.

Miljöförvaltningen bör ordna ansvarsområdet för miljötillståndsärenden så, att dess oavhängighet och opartiskhet i denna uppgift är tryggad. Av denna anledning är det enligt BJO:s åsikt inte tillräckligt eller önskvärt, att man går in för att sörja för förtroendet för verkets verksamhet och situationer med jäv med specialarrangemang i efterhand, där en tjänsteman vid ett annat ämbetsverk ska komplettera sammansättningen vid behandlingen av tillståndsansökningar. En tjänsteman vid ett annat ämbetsverk kan sakna den sakkunskap om ärendenas art och särskilda omständigheter som krävs för att bereda och besluta ärenden på ansvarsområdet.

Särskilt med beaktande av ansvarsområdets direktörs ställning samt den beslutsområde som tillkommer honom med stöd av lag och ansvarsområdets arbetsordning ansåg BJO att de långa tjänstledigheter som beviljats honom för arbete hos företag som var verksamma på ansvarsområdet var problematiska. Enligt BJO:s uppfattning kan dessa beviljade tjänstledigheter av fyra års och ett och ett halvt års längd äventyra det allmänna förtroendet mot hela ansvarsområdets opartiskhet.

I ljuset av erhållna utredningar har inte framkommit jäv i behandlingen av gruvbolagens tillståndsansökningar. BJO hade i sitt avgörande bedömt uppfyllelsen av den i lagen förutsatta oavhängigheten och opartiskheten särskilt på den grundvalen, att miljöförvaltningen har beviljat tjänstemännen långvariga tjänstledigheter för arbete i företag som är verksamma på ansvarsområdet.

BJO SAKSLINS BESLUT 10.12.2013, DNR 1586/4/12*,
FÖREDRAGANDE ULLA-MAIJA LINDSTRÖM

Stadsjurist överskred sina befogenheter

BJO gav en stadsjurist en anmärkning av den anledning, att denna inte hade befogenhet att i miljönämndens namn ge tillståndsmyndighetens förklaring till förvaltningsdomstolen i ett besvär-ärende, som gällde ett åt ett av stadens affärsverk beviljat tillstånd att riva en byggnad. Stadsjuristen motiverade sitt förfarande med att staden hade bråttom med att få rivningstillståndet och att juristen hade rätt att föra stadens talan i domstol. Förklaringen skulle senare föras för att godkännas av miljönämnden. Om förfarandet hade överenskommit mellan nämndens ordförande och stadsjuristen.

Stadsjuristen hade emellertid inte med på dessa eller heller andra grunder rätt att föra miljönämndens talan när tillståndsmyndighetens förklaring gavs till förvaltningsdomstolen. Miljönämnden hade inte varit medveten om det för-

farande som överenskommits mellan dess ordförande och stadsjuristen. Nämnden gav senare på förslag av nämndens föredragande en förklaring med samma innehåll till förvaltningsdomstolen utan att känna till, att stadsjuristen redan hade gett den.

BJO SAKSLINS BESLUT 30.9.2013,
DNR 4702/4/12*, FÖREDRAGANDE KRISTIAN HOLMAN

Med påbörjat kommunalt grävningsarbete gjordes intrång i egendomsskyddet

En kommuns tekniska sektor påbörjade på klagandens fastighet ett kommunaltekniskt grävningsarbete för dragning av en avloppslinje utan fastighetsägarens tydliga samtycke. Vid en besiktning av fastigheten ca ett halvt år tidigare, samt i senare plankartor och e-postkontakter, hade behandlats flera av klaganden ställda frågor och villkor för grävningsarbetena.

Klaganden lämnade inte kommunen sitt samtycke före arbetena påbörjades. Från kommunens sida tolkades situationen så, att klaganden hade samtyckt till grävningsarbetena. Att klagandens skriftliga samtycke saknades upptäckte man emellertid inte före arbetena påbörjades. I det skede då det yppades att samtycket inte fås, hade grävningsarbetena redan framskridit så långt, att inhämtande av tillstånd från byggnadstillsynsmyndigheten hade förutsatt att arbetena avbryts. Detta hade lett till extra kostnader på ca 2 000 euro, varför kommunen beslöt att fortsätta arbetena.

BJO konstaterade, att frågan om fastighetsägarens samtycke hade varit i viss mån oklar. Hon ansåg att man i saken hade förfarit felaktigt, när grävningsarbetena hade påbörjats i en oklar situation utan fastighetsägarens tydliga samtycke eller alternativt tillstånd givet av byggnadstillsynsmyndigheten. Kommunen hade haft en möjlighet att eliminera tolkningsmånen i god tid innan arbetena påbörjades. När åtgärderna hade påbörjats utan klar rättsgrund, hade man i förfarandet enligt

BJO:s uppfattning gjort intrång i klagandens i grundlagens 15 § tryggade egendomsskydd, och det uppfyllde inte kraven på god förvaltning.

BJO SAKSLINS BESLUT 15.10.2013,
DNR 4296/4/12, FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

Ärende som återsänts från förvaltningsdomstolen behandlades felaktigt genom att endast antecknas för kännedom

Klagandena klandrade byggnadstillsynsmyndighetens i Urjala kommun förfarande i ett ärende som gällde problem med ytvattenavrinning. Klagandena hade i december 2006 bett den dåvarande byggnads- och miljönämnden att vidta åtgärder med anledning av det ytvatten som rann in på deras tomt från en tomt på andra sidan gatan. Enligt det beslut som nämnden gav till åtgärdsyrkandet 3.5.2007 lät kommunens tekniska sektor gräva ett öppet dike i gatans riktning på gatuumrådet mellan klagandenas tomt och gatan.

Klagandena besvärade sig över beslutet hos Tavastehus förvaltningsdomstol. Enligt deras åsikt borde man ha förordnat att bygga en regnvattenbrunn vid tomtanslutningarna och leda vattnet bort därifrån tillräckligt långt. Förvaltningsdomstolen upphävde 6.2.2009 nämndens beslut och återsände ärendet för att ånyo behandlas av nämnden. Förvaltningsdomstolen ansåg, att den åtgärd som nämnden i sitt beslut förordnat för avlägsnande av olägenheten inte var tillräcklig till sina verkningar. Efter förvaltningsdomstolens beslut gick kommunen in för att korrigera problemet bl.a. genom att utföra arbeten enligt en plan som gjorts upp av en konsult.

Nämnden behandlade det återsända ärendet vid sitt möte 31.3.2010. I mötesprotokollet konstaterades att förvaltningsdomstolen med sitt beslut hade upphävt nämndens beslut och återsänt ärendet för att behandlas ånyo. Enligt protokollet hade de i beslutet avsedda åtgärderna emellertid utförts vid klagandenas tomt. Kommunen hade vid klagandenas tomtanslutning installerat kant-

stenar till att styra vattnet. Nämnden beslöt att anteckna ärendet för kännedom. Enligt besvär-anvisningen i protokollet kunde över beslutet inte enligt 91 § i kommunallagen framställas rättelseyrkande eller anföras besvär.

I det av förvaltningsdomstolen återsända ärendet hade inte fattats ett överklagbart beslut. BJO ansåg, att den dåvarande byggnads- och miljönämnden förfor felaktigt, när det av förvaltningsdomstolen återsända ärendet behandlades vid nämndens möte endast genom att anteckna det för kännedom. Den i grundlagens 21 § trygga-de, till en god förvaltning hörande rätten att få sin sak behandlad på behörigt sätt innebär i detta fall, att i det av förvaltningsdomstolen återsända ärendet ges ett överklagbart beslut, vars lagenlighet de berörda parterna har möjlighet att låta prövas av förvaltningsdomstolen. BJO meddelade sin uppfattning om det felaktiga förfarandet åt byggnadsnämnden och byggnadsinspektören i Urjala för kännedom.

Behandlingen och utredandet av klagomåls-ärendet ledde å andra sidan till att man beslutat börja korrigera det bristfälliga förfarandet. Byggnadsnämnden gav med anledning av klagomålet en utredning, enligt vilken avsikten var att före 31.5.2013 göra en besiktning och på basis av den fatta ett överklagbart beslut.

BJO SAKSLINS BESLUT 18.4.2013,
DNR 2249/4/12, FÖREDRAGANDE JOUNI TOIVOLA

Utredning begärdes om ordnandet av invalidparkering

I klagomålet begärdes att det skulle undersökas, varför statens ämbetsbyggnader saknar för invalidparkering avsedda parkeringsplatser. Som exempel använde klaganden ett tingshus och en polisinsrättning.

BJO konstaterade, att enligt den byggföreskrift som gäller i ärendet bör en del av byggnadens bilplatser lämpa sig för dem som använder rullstol. I lagstiftningen definieras ändå inte närmare, hur många av parkeringsplatserna som bör vara invalidparkeringsplatser. Den rättsliga prob-

lematiken ökas också av att bestämmelserna om tillgänglighet inte gäller en existerande byggnad, där man inte genomför ändringsarbeten som förutsätter tillstånd av myndigheten. Vidare är det tolkningsbart, på vem det i respektive fall ankommer att ordna invalidparkeringsplatserna. I saken kan finnas flera aktörer, som på basis av sin roll kan ha olika skyldigheter att handla: kommunen bl.a. som planläggare och beviljare av byggnadstillstånd, fastighetsägaren, den som hyr fastigheten och fastighetens egentliga användare.

I fråga om de förvaltningsområden som lyftes fram i klagomålet ansåg BJO det vara motiverat att meddela saken justitieministeriet och inrikesministeriet för kännedom och be dem att utreda, på vilket sätt man på deras förvaltningsområden vid beslut om lokaler – exempelvis vid hyrning av lokaler – har ägnat uppmärksamhet åt att ordna invalidparkering och försökt inverka på att sådana parkeringsplatser fås. Samtidigt bad BJO finansministeriet, på vars förvaltningsområde Senatfastigheter verkar och som är de ovan avsedda lokalernas ägare och hyresvärd, att meddela hur de aspekter som är förenade med invalidparkering beaktas i affärsverkets verksamhet. Efter att ha fått meddelanden från de nämnda myndigheterna ska BJO ännu ytterligare överväga, om det finns skäl att fortsätta ärendets behandling på eget initiativ.

BJO SAKSLINS SVAR 15.11.2013,
DNR 2159/4/12, FÖREDRAGANDE MIKKO SARJA

Den som söker byggnadstillstånd har rätt att få avgörandet av sin ansökan i ansökt form

BJO fäste förutom vid den fördröjda behandlingen av ansökan om byggnadstillstånd dessutom byggnadstillståndsmyndighetens uppmärksamhet vid att sökanden hade rätt att få ett avgörande av sin ansökan även om enligt tillståndsmyndighetens uppfattning förutsättningarna för beviljande av tillstånd inte är uppfyllda. Många gånger föreslår tillståndsmyndigheterna ändringar i planerna, så att tillståndet enligt myndighetens

uppfattning ska kunna beviljas. Avgörandet av ansökan kan emellertid inte skjutas upp i det oändliga, ifall sökanden inte går med på ändringsförslagen, utan sökanden har rätt att få ett avgörande av sin ansökan också i den form han ansökt.

Sökandena hade ansökt om byggnadstillstånd för att uppföra en hallbyggnad på den fastighet de ägde. Till detaljplanen anknöt en planbestämmelse, enligt vilken ”med bullervall eller annan buller avvärijande konstruktion eller med placeringen av byggnaden eller byggnaderna sörjs för, att på den bredvidliggande tomtens vistelseområde bullernivån underskrider dagriktnivået 55 dBA (Laeq kl. 7–22) och nattriktnivået 50 dBA (Laeq kl. 22–7)”.

Byggnadstillsynen och sökandena hade haft olika uppfattning om vad denna planbestämmelse innebar för ifrågavarande byggnadsprojekt. Uppfattningarna skilde sig bl.a. angående det, huruvida bullret utan bullerskyddsåtgärder översteg de i bestämmelserna angivna värdena och huruvida några bullerskyddsåtgärder över huvudet behövdes. Byggnadstillsynen hade förutsatt en bullermodellering och att ett bullerhinder byggs på gränsen till byggplatsen.

Sökandena hade lämnat de av byggnadstillsynen begärda kompletteringarna och framfört sina egna åsikter om bullerskyddets onödighet och begärt ett beslut om sin ansökan. Byggnadstillsynen föreföll för sin del att ha hållit fast vid sina uppfattningar och att ha gått in för att styra ansökan i den riktningen, att tillståndet enligt dess åsikt vid behov kunde beviljas. Av detta följde att behandlingen av saken fördröjdes i det redan i övrigt utdragna tillståndsärendet, där regionförvaltningsverket redan hade fäst byggnadstillsynens uppmärksamhet vid en snabb behandling.

Sökandena hade redan med beaktande av bestämmelserna i grundlagen och förvaltningslagen rätt att få ett avgörande av sin ansökan utan omotiverat dröjsmål och vid behov kunna anföra besvär över det. Beslutet måste då också motiveras behörigt. Också förverkligandet av sökandenas rättsskydd förutsatte att tillståndsärendet avgjordes.

Byggnadstillsynsmyndigheten beviljade medan klagomålet behandlades sökandena byggnadstillstånd på villkor att den som inleder projektet efter det att verksamheten påbörjats kontrollerar det buller som orsakas bostadsområdet och att ett bullerskydd bör byggas, om bullervärdena överskrider värdena i detaljplanebestämmelserna.

BJO SAKSLINS BESLUT 9.10.2013, DNR 2006/4/12,
FÖREDRAGANDE ERKKI HÄNNIKÄINEN

Olovlig strandbastu på grannens vägservitut

Byggnadstillsynen hade uppmanat byggnadens ägare att ansöka om byggnadstillstånd för en olovlig strandbastu. I saken var det oklart, om byggnadstillsynen då hade haft kännedom om att bastun befann sig på grannens vägservitut (vägen hade inte byggts). Ägaren hade ansökt om avlägsnande av vägservitutet, men ansökan hade med beslut av högsta domstolen avslagits med laga kraft. Ägaren hade sedan ansökt om och fått byggnadstillstånd för bastubyggnaden för att flytta den till en annan plats. Efter detta hade innehavaren av servitutsrätten krävt att byggnadstillsynen förpliktar ägaren att avlägsna bastun från ovanpå vägservitutet.

Byggnadstillsynen åberopade emellertid, att ägaren enligt markanvändnings- och bygglagen hade haft tre (3) år tid att påbörja byggnadsarbetet och fem (5) år tid att slutföra det. Under den tid klagomålet behandlades hade ägaren slutligen flyttat bastun till platsen enligt byggnadstillståndet, något före tre års fatalietiden för påbörjande av byggnadsarbetena hade gått till ända.

Enligt BJO gällde det, som i markanvändnings- och bygglagen hade föreskrivits om byggnadstillstånds giltighetstid endast det byggnadstillstånd, som hade beviljats för uppförande (flyttande) av bastun på en ny plats. Av det beviljade byggnadstillståndet följde inte, att för uppförande av bastun på sin gamla plats samtidigt hade beviljats byggnadstillstånd för högst fem år. Byggnadstillsynen kunde således inte åberopa bestämmelsen om byggnadstillståndets giltighetstid som

grund för det, att den inte hade skridit till åtgärder för att låta avlägsna bastun. I själva verket borde den redan tidigare ha skridit till dessa åtgärder. Byggnadstillsynen hade haft kännedom om, att byggnadstillstånd för uppförande av bastun på sin plats inte hade kunnat beviljas utan undantagstillstånd för ifrågavarande plats, även om vägservitutet skulle avlägsnas, och att flyttandet av den lätta byggnaden skulle lyckas utan också utan att riva den. Att ansökan om avlägsnande av vägservitutet av anhängiggjord kunde således inte betraktas som en adekvat grund för att inte vidta åtgärder.

BJO SAKSLINS SVAR 14.3.2013, DNR 571/4/11,
FÖREDRAGANDE ERKKI HÄNNIKÄINEN

Förfarandet i byggnadstillsyns- ärenden gällande utan tillstånd verkställda rörrenoveringar

Klaganden kritiserade Helsingfors stads byggnadstillsynsverks förfarande i ett ärende som gällde ett bostadsaktiebolags rörrenovering. Det radhusbolag, där klaganden var delägare, genomförde på sommaren 2011 en rörrenovering utan byggnadstillstånd. Enligt klagomålet var arbetet av iögonenfallande dålig kvalitet. Efter att klaganden i oktober varit i kontakt med byggnadstillsynsverket meddelades därifrån, att bolaget begärs inlämna ansökningshandlingarna för eventuellt tillstånd. När klaganden hörde sig för om saken i december 2011 framgick, att bolaget inte hade inlämnat någon ansökan. Enligt klaganden föreföll det även som att man vid byggnadstillsynsverket inte ens ville behandla en i efterhand lämnad tillståndsansökan.

I sin utredning till BJO ansåg byggnadstillsynsverket, att övervakningen i efterhand av utan byggnadstillstånd verkställda projekt är problematisk och att myndigheten inte kan ta ställning till redan verkställda arbetens kravenlighet. Om myndigheten godkänner exempelvis inkompetent planering eller försummelser av den ansvariga arbetsledaren, kan vid situationer av fel en-

ligt byggnadstillsynsverkets uppfattning uppkomma skadeståndsskyldighet åtminstone till vissa delar. Byggnadstillsynsverket konstaterade: "Av denna anledning tas som regel inte till behandling tillståndsansökningar för sådana redan verkställda byggnadsarbeten. I dessa situationer skulle syftet med MBL 124 § inte uppfyllas."

BJO konstaterade som sitt ställningstagande, att det förblivit i viss mån oklart, vad byggnadstillsynsverket avsåg med uttrycket "som regel". BJO ansåg inte byggnadstillsynsverkets uttalande vara adekvat, emedan det åtminstone i andra kommuners byggnadstillsynsmyndigheters förvaltningspraxis verkade vara en allmän princip, att det är möjligt att vid behov ta också projekt som redan har verkställts utan byggnadstillstånd till behandling som byggnadstillståndsärenden. Inte heller rättspraxis stöder den uppfattningen, att ett byggnadstillståndsärende som gäller ett projekt som verkställts utan tillstånd inte som regel kunde tas till behandling i efterhand.

BJO konstaterade ändå, att behandlingen av en tillståndsansökan som gäller ett redan verkställt projekt kan leda till ett tillståndsbeslut som godkänner ansökan endast i det fall, att det mot ansökan svarande verkställda projektet uppfyller de lagenliga förutsättningar för beviljande av tillstånd. Ifall förutsättningarna inte uppfylls, men det verkställda byggnadsarbetet kan ändras och korrigeras i enlighet med förutsättningarna, kan tillstånd beviljas för ett projekt som ändras på nämnda sätt. Ifall ändringen inte är möjlig i praktiken, eller den inte skulle leda till att förutsättningarna uppfylls, avslås ansökan.

Till den del den part som har verkställt projektet skulle ansöka om byggnadstillstånd för byggnads- eller renoveringsarbetet i efterhand, kan byggnadstillsynsmyndigheten enligt BJO inte vägra att över huvud taget ta ansökan till behandling eller lämna den obehandlad. Den goda förvaltning som tryggas i grundlagens 21 § förutsätter, att åt den som anhängiggjort ett byggnadstillståndsärende ges ett överklagbart beslut. Också i det fall, att myndigheten inte skulle anse det vara möjligt att ge ett egentligt avgörande av ärendet, dvs. ett beslut som beviljar eller avslår tillstån-

det, bör myndigheten ge ett beslut att den lämnat ansökan utan prövning. Då har sökanden rätt att vid behov lämna lagenligheten hos tillståndsmyndighetens beslut om lämnande utan prövning att behandlas av förvaltningsdomstolen.

Oberoende av den verksamhetsprincip som byggnadstillsynsverket konstaterat i sin utredning hade byggnadstillsynsverket efter klagandens kontakter gått in för att anvisa radhusbolaget att anhängiggöra byggnadstillståndsärendet angående rörrenoveringen. Enligt uppgift som fåtts från byggnadstillsynsverket i september 2013 hade bolaget emellertid inte ansökt om tillstånd.

Ifall för av byggnadstillstånd beroende rörrenoveringsprojekt inte heller i efterhand ansöks och fås byggnadstillstånd, förverkligas inte syftet med tillståndssystemet i markanvändnings- och bygglagen, att projektet ska omfattas av tillräcklig myndighetskontroll. För undvikande av sådana situationer vore det enligt BJO:s åsikt skäl för byggnadstillsynsverket att ännu sträva att utveckla sin anvisnings- och rådgivningsverksamhet, så att exempelvis bostadsbolag alltid skulle ansöka om tillstånd före de påbörjar en rörrenovering som är beroende av tillstånd.

Till den del byggnadstillsynsmyndigheten får kännedom om nyligen redan genomföra projekt av tillstånd beroende projekt, vore det skäl för byggnadstillsynen att snabbt och målmedvetet anvisa verkställarna att ansöka om tillstånd i efterhand. Då kan visserligen uppkomma svårösta problemsituationer, om renoveringsprojektet har genomförts på ett sätt som inte uppfyller, eller inte förefaller att utan oskäliga svårigheter kunna ändras till att till alla delar uppfylla de i bestämmelser och föreskrifter givna förutsättningarna för beviljande av tillstånd.

BJO meddelade Helsingfors byggnadstillsynsverk för kännedom sina i beslutet framlagda uppfattningar och synpunkter angående behandlingen av tillståndsansökningar som gäller utan tillstånd redan verkställda rörrenoveringar samt om byggnadstillsynsverksamheten i fråga om dylika projekt.

BJO SAKSLINS BESLUT 12.11.2013,
DNR 32/4/12, FÖREDRAGANDE JOUNI TOIVOLA

4.21

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 *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Mirja Tamminen*. Om det något annat anges avgjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 4.21.3 av BJO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.21.1

VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

Jord- och skogsbruksministeriets organisation förnyades så, att från början av år 2013 finns vid ministeriet tre avdelningar: en livsmedelsavdelning, en naturresursavdelning och en förvaltnings- och planeringsavdelning. Vid ministeriet inrättades en visstidstjänst som djurskyddsombudsman.

Jordbruk

Lagen om verkställighet av jordbruksstöd trädde i kraft 19.3.2013. Lagen tillämpas på verkställigheten av stöd som beviljas bl.a. med stöd av lagen om Europeiska unionens direktstöd till jordbruket, lagen om nationella stöd till jordbruket och trädgårdsodlingen samt lagen om kompensationsbidrag, miljöstöd för jordbruket samt om vissa andra stöd som har samband med förbätt-

rande av miljöns och landsbygdens tillstånd. I lagen föreskrivs nu samlat om bl.a. olika myndigheters uppgifter och behörighet, om förfarandet vid ansökan om stöd, om behandlingen av stödansökan hos myndigheten och beslutsfattandet, om övervakningen samt om återbetalning och återkrav av stöd.

Riksdagen godkände en lag om införande av en reform av sökande av ändring i landsbygdsnäringsärenden och de 27 lagändringar som hade samband med reformen. Landsbygdsnäringsnämnden avvecklades och de ärenden som hört till dess behörighet överförs till att höra till förvaltningsdomstolarnas behörighet.

Till Tavastehus förvaltningsdomstol centraliseras besvär angående bedrivande av jordbruk liksom också besvär gällande stöd som beviljas med stöd av lagen om stöd för utveckling av landsbygden och lagen om strukturstöd till jordbruket. Till Norra Finlands förvaltningsdomstol centraliseras besvär angående de stödärenden som gäller renhushållning och naturnärings- och vis-sa ärenden som avgörs med stöd av skollagen. Ålands förvaltningsdomstol behandlar alla besvär över landsbygdsnäringsstöd som fattats av Statens ämbetsverk på Åland. Besvär över andra ärenden som hör till besvärsnämndens befogenhet styrs till den regionalt behöriga förvaltningsdomstolen. Lagarna träder i kraft 1.9.2014.

Skogar

Riksdagen godkände lagarna om ändring av skogslagen och strafflagens 48 a kapitel 3 §. I skogslagen gjordes ändringar i syfte att främja skogsbrukets och den träförbrukande industrins verksamhetsförutsättningar, förbättra markägarens egendomsskydd, trygga skogarnas biologiska mångfald och effektivisera övervakningen av skogslagen.

Dessa lagar samt den samtidigt stiftade lagen om bekämpning av skogsskador och en del med den anknutna lagar trädde i kraft 1.1.2014.

Riksdagen godkände lagen om utsläppande på marknaden av timmer och trävaror, som trädde i kraft 1.1.2014. Med lagen implementerades nationellt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) Nr. 995/2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden och EU-rättsakter som getts med stöd av den. Rättsakterna berör förhindrande av olaglig avverkning i Europeiska unionen och utanför den. Förutsättningen för att släppa ut timmer och trävaror på marknaden är att ett system för tillbörlig aktsamhet iakttas. Iakttagandet av förordningen övervakas av det behöriga ämbetsverket, som är Landsbygdsverket (Mavi) och på Åland landskapsregeringen.

Riksdagen godkände lagen om ändring av lagen om skogsvårdsföreningar och lagen om upphävande av vissa bestämmelser i lagen om skogsvårdsföreningar. Den till skogsvårdsföreningarna erlagda lagstadgade skogsvårdsavgiften och föreningarnas av myndigheten fastställda verksamhetsområden slopas. Samtidigt avlägsnas begränsningarna av skogsvårdsföreningarnas affärsverksamhet. Föreningarna finansierar sin verksamhet med medlemsavgifter och avkastningen av sin affärsverksamhet. Ändringarna träder i kraft 1.1.2015, men skogsvårdsföreningarnas rätt till skogsvårdsavgifter slopades från 1.1.2014.

Fiske och viltvård

Ett utkast till regeringens förslag till lag om fiske färdigställdes och sändes på remiss i december. Syftet med totalreformen av lagen om fiske är att främja fiskarnas naturliga fortplantning samt åstadkomma ett nytt, faktabaserat regleringssystem för hållbar användning och skötsel av fiskbestånden. Dessutom är syftet att förenkla systemet med fisketillstånd, stärka det regionala kunnandet samt klargöra de skilda aktörernas roll och utöka samarbetet mellan dem.

Lantmäteri och fastighetsinskrivningsärenden

Lagen om införande av lagstiftningen om fastighetsköp, pantsättning och inskrivningsförfarande på elektronisk väg samt en del lagar i samband med den trädde i kraft 1.11.2013. Största delen av fastighetsöverlåtelseärendena kan framöver göras elektroniskt i det av Lantmäteriverket upprätthållna ärendehanteringssystemet. Motsvarigt kan ansökningar om inteckning göras elektroniskt och elektroniska pantbrev tas i användning. På en del överlåtelser och inteckningsansökningar tillämpas bestämmelserna först från 1.3.2015.

Riksdagen godkände lagen om Lantmäteriverket och 31 därmed anknutna lagändringar, vilka trädde i kraft 1.1.2014. Lantmäteriverket har en centralförvaltning, vars underställda verksamhetsenheter är Produktionsenheten, Enheten för stödfunktioner och Enheten för allmän förvaltning. Enheternas verksamhetsområde är hela landet.

Djurens välbefinnande

Lagen om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål eller undervisningsändamål trädde i kraft 1.8.2013. Med lagen implementerades Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/63/EU om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål, vars centrala syfte är att främja principen för ersättning, begränsning och förfining av djurförsöken. Lagen innehåller mer detaljerade krav än tidigare på försöksdjurs hållningen och -skötseln samt på de inrättningar som utför undersökningar på djur.

Övervakningen av försöksdjursverksamheten och beviljandet av verksamhetstillstånd har centraliserats till regionförvaltningsverken i Södra Finland och Östra Finland. Projektgodkännanden beviljas av nämnden för projektgodkännanden. I anslutning till Regionförvaltningsverket i Södra Finland verkar delegationen för skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål eller under-

visningsändamål, som har som mål att se till att principen för ersättning, begränsning och förfining genomförs.

Med en lag om ändring av djurskyddslagen implementerades rådets förordning (EG) Nr. 1099/2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning till den del verkställandet av förordningen förutsatte reglering på lagnivå. Dessutom fogades till lagen inom de gränser förordningen tillät striktare eller kompletterande nationella bestämmelser om avlivning och slakt av djur samt bestämmelser om de i förordningen avsedda behöriga myndigheterna. De övervakande myndigheterna och organiserandet av övervakningen förblir de samma. Regleringen gjordes grundlagsenlig genom att de grundläggande bestämmelserna om avlivning och slakt av djur överfördes från djurskyddsförordningen till djurskyddslagen. Lagen trädde i kraft 1.9.2013.

Riksdagen godkände lagen om djursjukdomar och en del därmed anknutna lagar, vilka trädde i kraft 1.1.2014. I lagen föreskrivs det om förebyggande av djursjukdomar, om övervakning av djurens hälsotillstånd och förekomsten av djursjukdomar samt om åtgärder som behövs för att utrota djursjukdomar och förhindra deras spridning.

Vid JSM inrättades en visstidstjänst som djurskyddsombudsman. Djurskyddsombudsmannen har till uppgift att främja och förbättra djurens välbefinnande på olika delområden av samhället. Djurskyddsombudsmannen stöder och främjar samarbetet mellan olika aktörer på området för djurens välbefinnande i syfte att förbättra djurens välbefinnande. Djurskyddsombudsmannen deltar också i arbetet i olika delegationer och arbetsgrupper som har anknytning till uppgiften.

Arbetet med att bereda en totalreform av djurskyddslagen fortsatte.

Riksdagen fick för behandling det första medborgarinitiativet. I det föreslogs att djurskyddslagens 22 § ändras så, att uppfödning av djur på farm för pälproduktion förbjuds. Riksdagen förkastade lagförslaget.

4.21.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2013 statistikfördes 91 ärenden som jord- och skogsbruksärenden. Under året avgjordes 101 ärenden. De flesta klagomålen gällde lantmäteriärenden, kommunala vägnämnders förrättningar, med stöd till jordbruket och utveckling av landsbygden anknutna ärenden samt djurskyddsärenden. Andra klagomål gällde t.ex. fastighetsinskrivningsärenden, fiskebegränsningar samt ordnande av skytteprov i enlighet med jaktlagen.

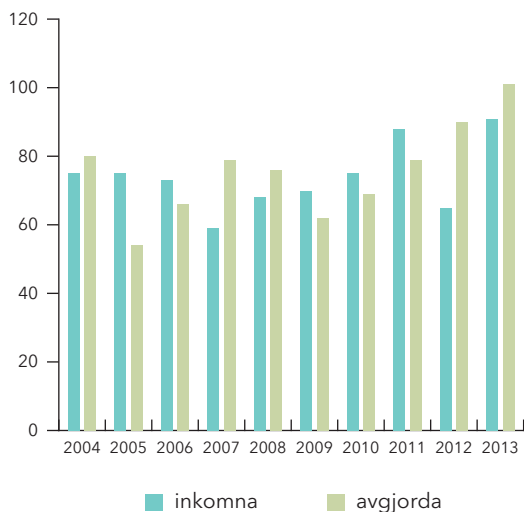
Klagomålen över lantmäteriförrättningar gällde olika typer av lantmäteriförrättningar, i de flesta fallen dock enskilda vägförrättningar. I de klagomål som gällde inskrivning av fastigheter var det fråga om bl.a. ansökningarnas behandlingstider och klarheten och begripligheten för det språk som använts i begäran om komplettering. Klagomålen över jordbruksstöden gällde bl.a. digitaliseringen av arealer och andra med övervakningen av stöden anknutna ärenden.

Klagomålen gällde bl.a. JSM, Livsmedelssäkerhetsverket (Evira), Landsbygdsverket, Lantmäteriverket, närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-central), kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter och vägnämnder, kommunveterinärer och länsveterinärer, Finlands viltcentral, viltvårdsföreningarna samt Forststyrelsen och skogsvårdsföreningar. Finlands viltcentral, viltvårdsföreningarna, Forststyrelsen och skogsvårdsföreningarna omfattas av JO:s tillsynsbehörighet när det är fråga om sådana offentliga uppgifter som de sköter. Till sakgruppen har i regel även räknats klagomål som gäller jorddomstolarnas förfarande.

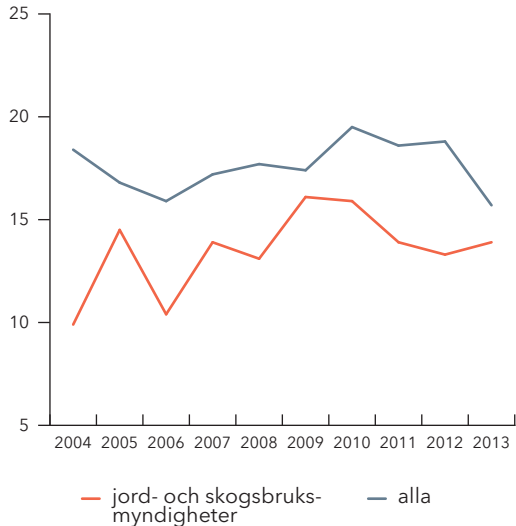
En del av klagomålen gällde god förvaltning och språkliga rättigheter. Myndigheterna och tjänstemännen uppmärksammades på vikten av att ärenden behandlas snabbt och sakligt samt på rådgivnings- och serviceskyldigheten.

BJO ansåg i flera avgöranden, att ett ärendes behandling hade fördröjts utan orsak. En ansökan om lagfart hade hos lantmäteribyrån tagits till behandling av inskrivningsjuristen knappt 7 månader (1081/4/11) och i ett annat fall knappt

4.21 JORD- OCH SKOGSBRUK



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2004–2013



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

5,5 månader (1104/4/11) efter det att ansökan anlant. Enligt lantmäteribyråerna berodde fördröjningen av behandlingen av ansökningar på att de ärenden som skulle avgöras av inskrivningsjuristerna hade hopat sig. Behandlingstiden för ansökan om ändring av ett beslut om företagsstöd var vid en NTM-central ca 1 år 2 månader och behandlingstiden för ansökan om betalning av stödet ca 2 år 4 månader. Enligt NTM-centralen påverkades fördröjningen av behandlingen av ansökningarna av betalningarna av diversifieringsstöd för socker, som den hade skött i hela Finland på hösten 2011 och våren 2012. På den totala tiden för behandlingen av ansökan om betalning inverkade också behovet att komplettera ansökan (4494/4/12). Tiden för behandling av ett klagomål gällande miljöhälsövärden var hos regionförvaltningsverket över 1 år 4 månader (4763/4/11).

På basis av de arealmätningar som gjorts på klagandens gård skulle göras en korrigering av övervakningsuppgifterna för det stödår som föregått mätningen till den del de uppmätta arealerna hade avvikit från arealuppgifterna detta föregående år. Korrigeringen hade på grund av ett mänskligt misstag gjorts hos NTM-centralen först över ett år efter mätningarna. Enligt BJO hade inte uppföljningen av övervakningsärendet fungerat som sig bör, varför sakens behandling fördröjdes utan orsak. Att behandlingen av övervakningsärendet fördröjdes försenade förutom tilläggsbetalningen av jordbruksstöden dessutom ärendets behandling ånyo hos kommunens landsbygdsnäringsmyndighet. Eftersom stödet kan betalas till gården först efter det att alla med övervakningen förenade åtgärder har slutförts vad ifrågavarande gård angår, ansåg BJO en skyndsam handläggning av övervakningarna vara viktig också med hänsyn till att lantbruksstöden är av stor ekonomisk betydelse för odlarna (147/4/12).

Klaganden hade krävt, att kommunens tekniska nämnds tillstånds- och förrättningssektion (vägnämnden) förordnar att en på en enskild väg uppställd port avlägsnas. Tillstånds- och förrättningssektionen behandlade ärendet vid sin förrättning först efter det att väglaget underrättat klaganden om sitt ca 1,5 år tidigare fattade beslut

i ärendet, och när klaganden i enlighet med 70 § i lagen om enskilda vägar hade förelagt ärendet för att behandlas av tillstånds- och förrättningssektionen. Ärendets totala behandlingstid blev 1 år 5 månader, vilken BJO ansåg vara oskäligt lång. Ärendets behandling hade emellertid inte fördröjts utan orsak därför, att man i saken hade beslutat att invänta åklagarens beslut med anledning av en begäran om undersökning som klaganden gjort hos polisen.

Enligt BJO hade det ändå varit möjligt att behandla klagandens yrkande tidigare än vad som skedde vid tillstånds- och förrättningssektionens förrättning, emedan beslut om i 18 § i lagen om enskilda vägar avsett förbud mot grind eller bom på den berörda partens ansökan enligt 52 § i lagen om enskilda vägar ankommer på vägnämnden. BJO konstaterade också, att en strävan att i saken uppnå en uppgörelse mellan parterna inte berättigat till att fördröja påbörjandet av ärendets behandling vid tillstånds- och förrättningssektionens förrättning, ifall parterna inte har gett sitt samtycke till förfarandet (904/4/11).

JO:s beslut angående de åländska ortnamnens språk i Lantmäteriverkets kartor (580/4/12*) har beskrivits i punkt 4.18.3.

4.21.3 AVGÖRANDEN

Kompetenskrav för besiktningsveterinärs vikarie

Kompetenskraven för en besiktningsveterinär som verkar i ett slakteri som övervakas av Evira definieras i 2 artikeln i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) Nr. 854/2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel (förordningen om övervakning av animaliska livsmedel) och i avsnitt III i bilaga I. Enligt förordningens artikel 2 punkt 1 underpunkt f avses med officiell veterinär en veterinär med behörighet att i enlighet med förordningen om

övervakning av animaliska livsmedel arbeta som officiell veterinär och som utses av den behöriga myndigheten.

Evira har som vikarie för besiktningsveterinären anställt en veterinär som legitimerats enligt gällande lagstiftning. Ifall detta i något enskilt fall inte har varit möjligt, och vikariatet inte har kunnat skötas med Eviras förefintliga personals krafter, har Evira som vikarie anställt en veterinärstuderande. Evira ansåg, att det i en tvingande situation, där sökande som uppfyller kompetenskraven inte har funnits och slakteriet måste få en besiktningsveterinär, har kunnat anställa en veterinärstuderande till att fungera som vikarie, trots att denna inte har uppfyllt kraven i förordning om övervakning av animaliska livsmedel. Evira motiverade förfarandet bl.a. med djurens välbefinnande.

BJO konstaterade, att enligt artikel 5 i förordningen om övervakning av animaliska livsmedel ska medlemsstaterna se till att offentlig kontroll av färskt kött äger rum i enlighet med bilaga I till förordningen och att medlemsstaterna har tillräckligt kontrollpersonal för att genomföra den offentliga kontrollen med den angivna kontrollfrekvensen. Att använda veterinärstuderande som vikarie för besiktningsveterinärerna stred mot unionsrätten. Av denna anledning ansåg BJO det vara behövligt att utreda, på vilka sätt tillgången på vikarier för besiktningsveterinärerna som uppfyller kompetenskraven enligt förordningen säkerställs.

BJO meddelade sin uppfattning Evira och JSM för kännedom. BJO bad ministeriet att före 29.11.2013 meddela, vilka åtgärder beslutet eventuellt gav anledning till (2184/4/11*).

JSM meddelade 26.11.2013, att det är möjligt att förbättra tillgången på besiktningsveterinärer och vikarier för dem genom att underlätta anställning av personer som avlagt veterinärexamen utomlands. Att öka antalet studerande vid veterinärmedicinska fakulteten vid Helsingfors universitet ökar också antalet utexaminerade veterinärer och torde underlätta tillgången på besiktningsveterinärer och vikarier för dem. Användningen av veterinärstuderande som vikarier för besiktningsveterinärerna hade redan år 2013 minskat avsevärt från tidigare

är. Enligt riktlinjer som beretts av Evira skulle, om det i undantagsfall är nödvändigt att använda studerande som fått ett temporärt tillstånd att utöva yrket, studeranden kunna fungera endast övervakad av den ordinarie besiktningsveterinären, och vikarien skulle inte kunna fatta självständiga köttkontrollbeslut.

JSM konstaterade, att de i EU pågående förnyelserna av lagstiftningen om köttkontroll i någon mån kommer att minska på behovet av kontrollpersonal. I samband med förnyelserna strävar JSM till att få flexibilitet i kompetenskraven för besiktningsveterinärernas vikarier i enlighet med de riktlinjer som presenterats av Evira. Enligt JSM är tillgången på besiktningsveterinärer ett problem också i många andra medlemsstater i EU.

Utsändning av handlingar från förrättning

Punkt 15.5.3.9 Utdrag och kopior till sakägarna, som i Handboken för förrättningsförfarande avser landsvägsförrättningar, anger att ”Efter att förrättningen avslutats sänds utan dröjsmål, dock senast inom två veckor, kopior av eller ett utdrag ur protokollet, ett utdrag ur förrättningskartan (kan också vara en temakarta), ett utdrag ur handlingen Ersättningar och en besväransvisning”.

BJO konstaterade, att förrättningsingenjören inte hade handlat i strid med fastighetsbildningslagen eller fastighetsbildningsförordningen, när han inte hade meddelat klaganden, som varit frånvarande från landsvägsförrättningens avslutande möte, om rätten att anföra besvär över förrättningen och om besvärstidens utgång. Handboken för förrättningsförfarande är till sin art en rekommendation, som inte vid utsändning av utdrag och kopior till parterna är juridiskt bindande för förrättningsingenjören på samma sätt som lag. Förrättningsingenjören hade handlat i enlighet med serviceprincipen för förvaltningen när han under förrättningens besvärstid hade sänt utdrag ur handlingen Ersättningar och summauppgifter och av förrättningskartan åt klaganden. Enligt BJO:s åsikt hade förrättningsingenjören ändå, när han gjorde detta, haft skäl att sända klaganden också åtminstone besväransvisning.

Från den berörda partens synpunkt är det viktigt, att han är medveten om att besvärstiden börjar från det vid förrättningen fattade beslutet eller det avslutande mötet och att enligt fastighetsbildningslagen förrättningshandlingarna tillställs under besvärstiden endast på begäran. Även om det ofta meddelas om denna praxis i möteskallelsen, förutsätter bestämmelserna i fastighetsbildningslagen och -förordningen inte uttryckligen ett meddelande. Någon sådan rekommendation till förfarande finns inte heller i Handboken för förrättningsförfarande.

BJO har i sin laglighetsstillsyn observerat, att praxis att i möteskallelsen meddela om besvärstidens begynnande och om tillställande av förrättningshandlingarna under besvärstiden och praxis att tillställa handlingarna under besvärstiden kan variera beroende på förrättningsingenjören eller lantmäteribyrån. BJO betraktade detta som problematiskt med tanke på partens rättsskydd. Av denna anledning ansåg hon det vara behövligt att utreda, hur man vid förrättningar kan säkerställa en sådan enhetlig praxis som är nödvändig för att trygga parternas rättsskydd.

BJO meddelade sin uppfattning Lantmäteriverkets centralförvaltning och JSM för kännedom. BJO bad ministeriet att meddela före 28.2.2014, vilka åtgärder beslutet eventuellt gav anledning till (847/4/12*).

JSM meddelade 11.2.2014 att ministeriet omfattade BJO:s uppfattning om att det har kunnat förekomma skillnader mellan lantmäteribyråerna och förrättningsingenjörerna i fråga om att sända ut meddelanden och förrättningshandlingar. JSM meddelade att Lantmäteriverkets organisation förnyats 1.1.2014. I fortsättningen kommer processerna inom verksamheten att styras nationellt, vilket underlättar skapandet av enhetliga rutiner. I resultatavtalet mellan JSM och Lantmäteriverket för 2014–2018 har JSM infört en skyldighet om att parternas rättssäkerhet ska säkerställas på lika villkor genom enhetliga rutiner. Det är Lantmäteriverkets uppgift att utreda behovet av ändamålsenliga utvecklingsåtgärder och att verkställa dessa som ett led i sin egen operativa verksamhet. JSM ansåg att dessa åtgärder kan bidra till att förenhetliga rutinerna.

4.22

Kommunikationer

Kommunikationsärendena hörde under verksamhetsåret till BJO *Jussi Pajuoja*. Huvudföredraganden var referendarierådet *Raino Marttunen*. Om inte något annat nämns avgjordes samtliga fall som refereras i avsnitt 4.22.3 av BJO och föredrogs av huvudföredraganden.

4.22.1

VERKSAMHETSMILJÖN OCH FÖRFATTNINGÄNDRINGAR

Trafik

Körkortslagen och körkortsförordningen har ändrats, reformen trädde i kraft 19.1.2013. Reformen var föranledd av EUs körkortsdirektiv. Direktivet gör att alla nuvarande körkort ska förnyas före år 2033. Målet med reformen är förbättrad trafiksäkerhet och enhetlig körkortspraxis i hela EU.

Kort efter lagens införande började det höras kritik mot att undervisningen med körundervisningstillstånd hade blivit väsentligt dyrare, som en följd av reformen. Mängden undervisningstillstånd som hade beviljats fram till slutet av november 2013 var bara ca 2 500, medan de under år 2012 hade varit över 9 500. Det fattades omedelbart beslut om en snar ändring av lagen i detta avseende.

Lagändringen, som genomfördes i slutet av året, ledde till att körundervisningen med undervisningstillstånd igen blev ett beaktansvärt alternativ till den undervisning som bedrivs av bilskolorna. Efter ändringen är det inte längre obligatoriskt att den som lär ut bilkörning och den som blir lärd deltar i gemensamma lektioner i bilskola. Det går alltså igen att ge hela grundundervisningen för körkortsexamen med undervisningstillstånd.

De körkort som beviljats efter 19.1.2013 postas enligt huvudregeln till innehavarens hem. Om innehavaren av någon anledning inte kan tillställas körkortet per post, återsänds det till den polisinsamling som beviljat kortet. Körkortet skickas till mottagarna under de adresser som antecknats i fordonstrafikens datasystem.

Kommunikationsministeriet (KM) har påbörjat en totalreform av vägtrafiklagen. Syftet med projektet är att få till stånd vägtrafikbestämmelser som bildar en helhet, som bättre än hittills beaktar trafiksäkerheten och allmänhetens rättsskydd och som reformerar straffsystemet för trafikförseelser och trafikbrott. En avsikt är också att myndighetsresurser ska sparas tack vare förenklade förfaranden. Likaså är det tänkt att den nya lagen bättre än den nuvarande ska kunna anpassas till fordonens tekniska utveckling, bl.a. när det gäller s.k. smarta trafiksystem. En total reform har ansetts vara nödvändig, eftersom stadgandena om trafik under årens lopp har genomgått stora mängder ändringar och många regler har avskaffats. Stadgandena är också till vissa delar föråldrade i förhållande till den nya grundlagen.

I hela EU infördes i mars 2013 ett direktiv som syftar att underlätta informationsutbytet mellan myndigheter i de olika länderna när det gäller trafikförseelser. Direktivet gör det möjligt för EU-ländernas myndigheter t.ex. i samband med automatisk trafikövervakning att direkt kontrollera uppgifterna om ett fordon som är registrerat i ett annat land. I Finland är det Trafiksäkerhetsverket som ansvarar för informationsutbytet.

Enligt en undersökning, företagen av Trafiksäkerhetsverket och Trafikverket gemensamt, är en ökning av arbetet på distans ett av de mest betydelsefulla sätten att främja både trafiksäkerheten och miljön. Distansarbetet minskar mängden

arbetsresor och topparna i rusningstrafik utjämnas, med smidigare trafik som följd. Risken för olyckor minskar samtidigt, och miljöbelastningarna lindras. Resor till och från arbetet står för nästan en femtedel av all trafik. Regelbundet distansarbete gör det också möjligt för arbetstagare att bo på längre avstånd från arbetsplatserna.

Enligt en enkät av Trafikverket är omkring 70 % av finländarna mycket eller ganska nöjda med resandets funktionalitet och trygghet i landet. I Helsingforsregionen har de resandes tillfredsställelse med den information som gäller störningar och undantagsförhållanden i kollektivtrafiken ökat, för alla trafikformers del. Mest ökade tillfredsställelsen för lokaltågstrafikens del, där de svarande nu var nöjdare än tidigare med punktligheten och restiderna. Dock var variationerna i inställningen till lokal kollektivtrafik betydliga regionvis. Fjärrtågstrafiken fick beröm för punktlighet, anslutningsförbindelserna och informationen om trafikanslutningar. Missnöjet gällde biljettpiserna, förseningar samt informationen i händelse av störningar och undantagsarrangemang. Också i dessa avseenden var inställningen nu positivare än den som kom fram i föregående enkätundersökning.

Övrig kommunikation

Vid ingången av år 2013 ersattes tv-avgiften med rundradioskatt. Skatteintäkten används till finansiering av Yleisradio Oy:s lagstadgade allmännyttiga service i form av tv- och radioprogram samt webbtjänster. Skyldigheten att betala rundradioskatt påverkas inte av om en person har tv-mottagare eller inte, och om personen i övrigt utnyttjar Yleisradios tjänster. Rundradioskatten är personlig och den ska enligt huvudregeln betalas av alla som fyllt 18 år.

En undersökning på uppdrag av kommunikationsverket har visat att konsumenterna var ganska nöjda med hur de allmänna posttjänsterna fungerar. Särskilt nöjda var de svarande med brevlådornas närhet till bostäderna. En majoritet av de

svarande, två tredjedelar, sade sig omfattas av distributionen till brevlådor. Också att postkontoren var handikapptillgängliga, att förstaklassposten distribuerades snabbt och brevlådornas avstånd från hemmen fick positiva omdömen. Störst var missnöjet med posttjänsternas prissättning, framför allt för paketförsändelsernas del.

De regionala skillnaderna när det gällde tillfredsställelsen var fortfarande små. Konsumenterna i Helsingforsregionen var i snitt nöjdast, men bland dem var missnöjet med de privata brevlådornas avstånd från hemmet störst, liksom beträffande avstånden till närmaste postkontor. I glest bebyggda kommuner var de viktigaste orsakerna till missnöje portot för paketpost och försändelsetiden för brev.

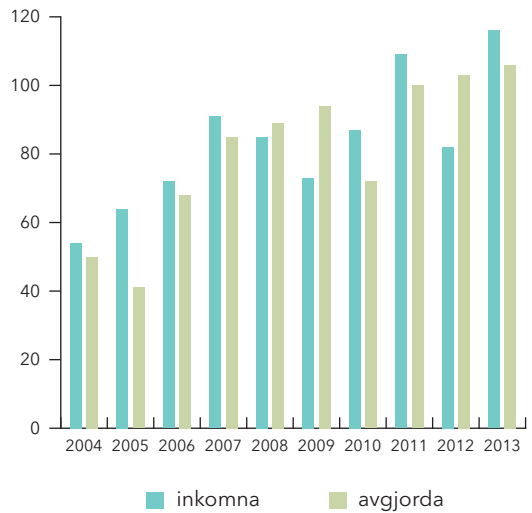
Nätet av postkontor och andra ställen med postservice uppfyllde år 2013 fortfarande de krav som anges i postlagen. Antalet postserviceställen hade dock minskat i viss mån. I slutet av juni 2013 bodde 82 % av Finlands befolkning inom tre kilometer från ett ställe med postservice, ett avhämtningsställe och en SmartPost-automat. När avståndet vidgades till max. 10 kilometer från postservicen omfattades redan 97 % av landets befolkning av tjänsterna. I varje kommun fanns ett verksamhetsställe, enligt postlagens krav.

Under den tid som omfattades av granskningen hade posten 102 egna verksamhetsställen och antalet övriga koncessionsställen var 797. Vidare hade posten 93 ställen för avhämtning av paket och 287 SmartPost paketautomater. Just dessa automater hade ökat betydligt i antal. Antalet postlådor var totalt ca 6 900 och antalet platser med frimärksförsäljning ca 3 300.

Beslut har fattats om att det inom kommunikationsverket grundas en cybersäkerhetscentral, som inleder verksamheten i början av år 2014. Dess uppgift är att övervaka hoten mot datasäkerheten och att sammanställa, bearbeta och till olika aktörer distribuera kunskaper om cybersäkerhet. Med hjälp av situationsmedvetenhet kan aktörerna bedöma sin sårbarhet och utvärdera i vilken mån störningar kan påverka deras verksamhet, och därmed kan de skydda sig mot dessa

störningar. För skapandet av situationsmedvetenhet bedrivs brett samarbete mellan den privata och den offentliga sektorn.

Kommunikationsverket förbjöd med ett beslut 14.5.2013 YLE att i sina tv-kanaler sända dragningarna för Lotto och andra av Veikkaus Ab anordnade penningsspel. Kommunikationsverket ansåg att YLE hade brutit med det i lagen givna förbudet mot produktion av sponsorfinansierade program, i och med att YLE hade producerat och framfört av Veikkaus Ab finansierade utsändningar. Följaktligen upphörde YLE med sina utsändningar av sponsorfinansierade dragningsprogram på hösten 2013.



4.22.2

LAGLIGHETSÖVERVAKNING

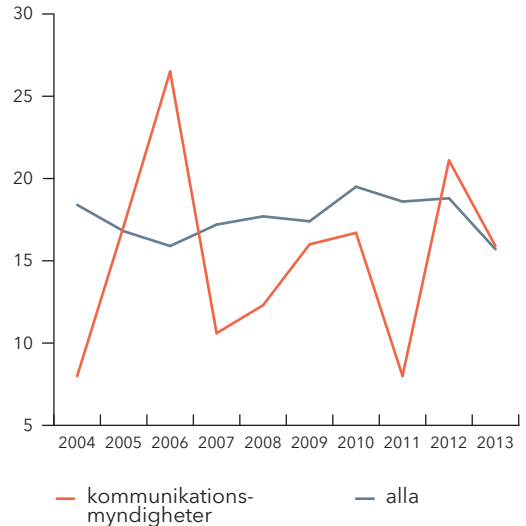
Med JO:s behörighet som utgångspunkt kan det vara svårt att dra en gräns mellan offentlig och privat verksamhet, t.ex. när det gäller post- och rundradioverksamhet.

Postverksamhet som regleras i lagen om posttjänster omfattas av laglighetskontrollen. JO är sålunda behörig att övervaka Itella Abps utdelning av brevpöst, men inte transport och utdelning av dagstidningar, även om samma företag sköter om utdelningen av båda slagen av försändelser och dessa sker samtidigt.

JO är behörig att övervaka Yleisradio Oy till den del det är fråga om särskilda uppgifter som hör till den allmännyttiga verksamheten enligt rundradiolagen. Däremot hör det inte till JO:s uppgifter att övervaka innehållet i enskilda program.

Under 2013 avgjordes sammanlagt 106 klagomål som gällde kommunikationer. Det var bl.a. fråga om taxitillstånd, televisionsavgifter och störningar i postutdelningen. Klagomålen som gällde Trafiksäkerhetsverket hade samband med registrering av fordon, fordonsbesiktningar, körkort, förarexamina och behandlingen av tillståndsansökningar.

Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2004–2013



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

Under året fick JO in mängder av klagomål om rundradioskatten. De besvarades med konstatandet att de ändringar i lagstiftningen som gäller Yleisradio Oy:s finansiering och administrativa reformer bestäms av riksdagen, varför JO inte har befogenheter att vidta åtgärder i frågan.

Det sammanlagda antalet klagomål rörande trafik- och kommunikationsbranschen har under de senaste tio åren fördubblats från omkring 50 till över hundra per år.

Åtgärdsprocenten inom trafik- och kommunikationsbranschen har varierat och ligger på kansliets medelnivå. Eftersom siffrorna är låga och berör flera olika myndigheter kan inte några långtgående slutsatser dras av dem.

4.22.3 AVGÖRANDEN

Lagstiftning behövs om säkerheten inom metrotrafiken

Föreningen Raitio- ja metrohenkilökunnan yhdistys JHL ry kritiserade den omständigheten att det saknas bestämmelser på lagnivå om metrotrafiken och dess säkerhet, vilket också har relevans för de säkerhetsansvariga personernas rättssäkerhet.

Också i ett annat klagomål kritiserades metrotrafikens säkerhetsarrangemang och undersökningen av olyckor som inträffat i metron.

KM konstaterade i sitt yttrande till JO att ministeriet, i samråd med Trafiksäkerhetsverket och Helsingfors stads trafikverk (HST), kan utreda om Trafiksäkerhetsverket eventuellt får utfärda tekniska föreskrifter och säkerhetsföreskrifter för metro- och spårvägstrafiken. Detta skulle förutsätta lagstiftningsåtgärder. Enligt ministeriet är det skäl att samtidigt utreda hur övervakningen av metrotrafiken ska ordnas då metronätet byggs ut till Esbo.

Affärsverket HST:s direktion ansåg i mars, då den nya metrotrafikstadgan godkändes, att HST bör samråda med KM då föreskrifterna utvecklas och lagstiftningen om metrotrafiken bereds.

I ett avgörande i april konstaterade JO att det för metroverksamheten och -trafiken för närvarande på lagnivå inte finns något gällande regelverk över huvud taget, utan endast regler som tillkommit inom ramen för den kommunala självstyrelsen. HST bestämmer själv metrosystemets säkerhetsnivå och sköter själv övervakningen. Trafikverket besiktigar också själv sin materiel.

JO ansåg att det är märkligt att metrotrafiken är den enda trafikformen vars säkerhetsfaktorer och övervakning inte över huvud taget regleras i lag. I detta avseende skiljer sig metrotrafiken från alla andra trafikformer. Exempelvis i landsvägslagen föreskrivs om behörighetsvillkor för färjförare samt om besiktning av färjor och i fordonslagen föreskrivs hur cyklar ska vara konstruerade och utrustade. Däremot säger lagen ingenting om metron, som årligen transporterar miljontals passagerare.

Affärsverket HST:s direktion har godkänt en metrotrafikstadga med säkerhetsföreskrifter för metrotrafiken. Stadgan reglerar bl.a. ansvarsfrågor och behörighetsvillkor samt tillstånd att framföra metrotåg. Stadgan innehåller också bestämmelser om styrning och övervakning av trafiken. Vidare innehåller den bestämmelser om metrotågens utrustning och besiktning.

Det är fråga om stadens interna regelverk vars rättsliga status är jämförbar med föreskrifter som arbetsgivaren utfärdar med stöd av sin arbetsledningsrätt. Ett sådant regelverk kan inte tillämpas på utomståendes rättigheter och skyldigheter.

Järnvägslagstiftningen reglerar inte metrotrafiken. Metrotrafiken omfattas inte av KM:s och Trafiksäkerhetsverkets övervakning och befogenheter. Metrotrafiken övervakas inte heller av någon annan utomstående instans.

I EU regleras metrosystemen inte genom samma lagstiftning som järnvägssystemen. Detta innebär enligt JO:s uppfattning dock inte att metrosystemen inte kan eller bör regleras i lagstiftning på nationell nivå. I de övriga nordiska länderna och Tyskland är metroverksamheten reglerad på lagnivå och en särskild myndighet övervakar säkerheten.

Helsingfors metrotrafik, i synnerhet säkerhetskraven och övervakningen av att de efterlevs, borde regleras på lagnivå. Ju större säkerhetsintresse som sammanhänger med en verksamhet, desto större är också det offentliga intresset för regleringen och övervakningen av verksamheten. Det säkerhetsintresse som sammanhänger med metron måste enligt JO:s åsikt anses vara exceptionellt stort med beaktande av att den årligen används av närmare 58 miljoner passagerare. Efter att västmetron byggts ut kommer trafiken att öka avsevärt.

JO framställde att KM vidtar åtgärder för att på lagnivå reglera metrotrafiken samt i synnerhet säkerhetskraven och övervakningen av att de efterlevs. Han bad KM senast 31.12.2013 meddela vilka åtgärder ministeriet vidtagit.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 29.4.2013, DNR 448/4/11* OCH 3865/4/12*, FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

KM tillsatte 3.4.2013 en arbetsgrupp med uppgift att utreda behovet av reglementering för metrotrafikens del. I sin rapport 31.10.2013 (KM:s publikation 32/2013), konstaterar arbetsgruppen att metrotrafiken bör införas under reglementering på lagstiftningsnivå, till de delar som denna trafik inte sedan tidigare omfattas av nuvarande lagstiftning. Ministeriet begärde utlåtanden om arbetsgruppens förslag av aktörer i branschen, före 18.12.2013. Det är meningen att lagstiftningen börjar beredas i februari 2014, utgående från arbetsgruppens förslag och de utlåtanden som inkommit om detta. Avsikten är att lagen ska träda i kraft senast i anslutning till att trafiken på den s.k. västmetron kommer igång i början av år 2016.

Trafikverket handlade i strid med principen om tillitsskydd

Två kommunalvalskandidater från Esbo bad JO utreda om Trafiksäkerhetsverket hade handlat i enlighet med god förvaltningssed, när det en månad före kommunalvalet hösten 2012 hade ändrat instruktionerna för valreklam längs vägarna, utan

att underrätta dem som deltog i kampanjen om saken. Information om de ändrade bestämmelserna sändes bara per e-post och i ett så sent skede att man redan hunnit tillverka största delen av valreklamskyltarna. Klagandena riktade också kritik mot att de valreklamskyltar som avlägsnats från vägrenarna hade hanterats som avfall, vilket orsakade dem kostnader. Enligt anvisningarna ska de avlägsnade reklamskyltarna förvaras så att ägaren kan hämta dem om han eller hon så önskar.

I de nya anvisningarna jämfördes ringvägar i huvudstadsregionen med motorvägar och motortrafikleder, längs vilka det inte är tillåtet att placera ut valreklamskyltar. Tidigare hade valreklam tillåtits längs ringvägarna, om skyltarna inte äventyrade trafiksäkerheten. Deltagarna i valkampanjen hade inte informerats om saken och det fanns inte heller någon information om saken på Trafikverkets webbplats.

Anvisningarna hade per e-post delgetts Trafikens kundservice. Nylands närings-, trafik- och miljöcentral lät avlägsna alla valreklamskyltar som placerats längs ringvägarna i Esbo tio dagar före valet. De avlägsnade reklamskyltarna fyllde fyra lastbilsflak.

BJO Pajuoja ansåg att Trafikverket hade handlat i strid med tillitsprincipen. En privatperson ska kunna lita på att en myndighet inte oväntat eller retroaktivt ändrar sitt handlande på ett sätt som inverkar negativt på personens rättigheter eller förmåner. De som placerat ut valreklamskyltar längs med ringvägarna hade rätt att lita på att de anvisningar de hade kännedom om inte utan förvarning skulle ändras.

Enligt BJO ska Trafikverket överväga att betala gottgörelse till dem som yrkar på det. Pajuoja bad också Trafikverket senast före utgången av februari 2014 redogöra för hurdana anvisningar verket kommer att utfärda om valreklam längs ringvägarna i samband med det kommande Europaparlamentsvalet (3999* och 4007/4/12*).

Post hade utdelats till fel adress eller inte kommit fram alls

I ett klagomål kritiserades Itella Posten Ab (posten) för upprepade brister i postdistributionen. Det beskrevs flera fall av brevpost som förts till fel adress och om andra försändelser, som måste återföras till det lokala postkontoret. Det fanns också fall där försändelser inte alls kommit fram. Enligt klagomålet hade posten med sina förfaranden brutit mot det skydd för brevhemlighetens okränkbarhet som ingår i grundlagen.

Posten transporterar, enligt egen utredning, omkring 3 miljarder försändelser årligen. Vanliga brev följs inte med försändelsekoder, varför det i efterskott i praktiken är omöjligt att utreda om ett specifikt brev har överlämnats till posten eller hur det förts i postens nätverk. Posten ställer sig seriöst till skyddet för försändelsernas konfidentialitet. Posten strävar till att distributionen är felfri, men som alltid när människor arbetar finns det risk för fel. Med anledning av responsen från de klagande hade fallen omedelbart gått igenom med de anställda, och de ombads uppmärksamma behovet av felfri distribution.

I sitt avgörande konstaterade BJO att grundlagen tryggar vars och ens privatliv samt brevhemligheten. Enligt postlagen ska ett postföretag säkerställa sekretessen för förtroliga meddelanden. Samma skyldighet gäller också den som med stöd av avtal med ett postföretag hanterar postförsändelser eller tillhandahåller kunderna postföretagets tjänster. Postföretaget ska enligt huvudregeln ansvara för skada som drabbar postens avsändare eller mottagare med anledning av att en försändelse försenats, kommit bort eller skadats.

Enligt den årliga redogörelsen av kommunikationsverket hade posten mycket väl uppfyllt sina distributionsåtaganden. Där anges att posten med tillgängliga metoder hade försökt få bukt med de distributionsstörningar som anges i klagomålen. Trots detta var det inte möjligt att helt undvika fel. Försändelser hade på det sätt som anförs i klagomålen flera gånger förts till fel adress, och det bestrider posten inte heller i sin utredning.

BJO anser att den i grundlagen garanterade okränkbara brevhemligheten alltid hotas om försändelser som adresseras till en mottagare distribueras till fel adress. I detta fall hade posten inte till alla delar lyckats uppfylla sitt i postlagen fastställda allmänna serviceåtagande. Samtidigt hade den förtroliga brevhemligheten löpt risk att kränkas.

De klagande hade enligt egen uppgift även förorsakats olägenhet och extra kostnader till följd av distributionsfelen. Sådant kan även förorsaka ekonomisk skada, exempelvis om det leder till förseningsavgifter. Enligt postlagen ska posten enligt huvudregeln ansvara för skador som adressaten orsakas av att en försändelse försenas, försvinner eller skadas. Avgöranden i skadestandsfrågor hörde dock inte till JO:s befogenheter.

BJO delgav posten sin uppfattning om de brister som uppstått i de klagandes postdistribution (2230/4/12).

4.23

Kyrkliga ärenden

För laglighetskontrollen av det kyrkliga området svarade BJO *Jussi Pajujoja* och referendarierådet *Jorma Kuopus* var huvudföredragande inom detta sakområde.

4.23.1

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV RELIGIONSSAMFUNDEN

I Finland övervakar justitieombudsmannen också religionssamfundens verksamhet. För denna laglighetskontroll finns det tre grunder i lagstiftningen. Religionsfrihetslagen gäller alla registrerade religionssamfund. Ortodoxa kyrkosamfundets verksamhet regleras dels i religionsfrihetslagen och dels i lagen om ortodoxa kyrkan. I lagstiftningshänseende intar den evangelisk-lutherska kyrkan en särställning. Bestämmelser om den finns i grundlagen, kyrkolagen och religionsfrihetslagen.

Justitieombudsmannens behörighet har traditionellt avgränsats så att den inte omfattar religionsutövning och lärofrågor. Justitieombudsmannens övervakning omfattar i första hand den evangelisk-lutherska statskyrkan och i viss utsträckning den ortodoxa kyrkan. Övriga registrerade religionssamfund omfattas av övervakningen då de sköter offentliga uppdrag, exempelvis förrättar vigslar. 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.

Justitieombudsmannen är behörig att pröva om kyrkan, dess förvaltningsorgan eller tjänstemän eventuellt i sin verksamhet har kränkt

grundläggande fri- och rättigheter, överskridit sina befogenheter eller annars tillämpat klart lagstridiga förfaranden. Justitieombudsmannen övervakar dessutom att förvaltningslagen och jämställdhetslagstiftningen efterlevs samt att de rättsliga principerna för god förvaltning förverkligas.

4.23.2

VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSREFORMER

År 2013 inträdde över 15 000 personer i Finlands evangelisk-lutherska kyrka, ett större antal än någonsin tidigare. Å andra sidan lämnade drygt 50 000 personer kyrkan, även det mer än någonsin tidigare. Omkring tre fjärdedelar av finländarna hör till den evangelisk-lutherska kyrkan.

Församlingarnas ekonomiska situation har försämrats. Orsakerna till den ansträngda ekonomin är bl.a. det minskande antalet församlingsmedlemmar, lägre intäktsnivå av samfundsskatten till följd av det allmänt svaga ekonomiska läget, stigande personalkostnader och högre kostnader för fastighetsunderhåll. Kyrkan försöker ta fram lösningar på problemen bl.a. med reformer av församlingarnas strukturer.

Antalet församlingar som ingick i den evangelisk-lutherska kyrkan var 428 i slutet av år 2013. Antalet kyrkliga samfälligheter var 33 och antalet församlingshushåll var 295. Med församlingshushåll avses både kyrkliga samfälligheter och sådana fristående församlingar som inte ingår i någon samfällighet.

Kyrkomötet behandlade under sin vårsession utvecklingen av församlingsstrukturerna. Mötet slog fast 19 huvudlinjer som lades till grund för de fortsatta förberedelserna inför organisationsmodellen Ny kyrklig samfällighet 2015. Målet

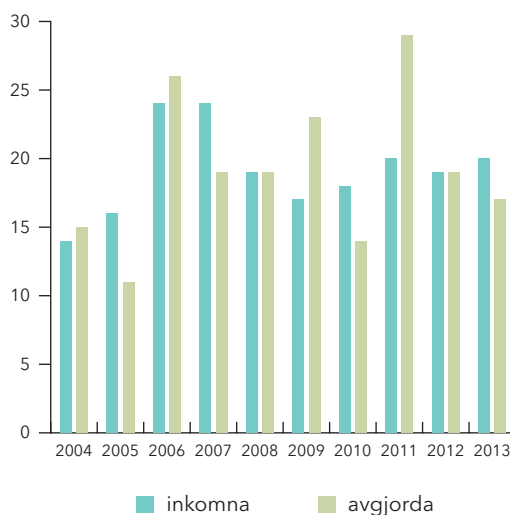
var att lägga upp regler som ska ge klara ramar för församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas verksamhet och förvaltning.

Högsta förvaltningsdomstolen förkastade i början av januari 2014 ett antal besvär som gällde indelningen av församlingar i Tammerfors. Enligt ett beslut av kyrkostyrelsen ska den kyrkliga samfälligheten i Tammerfors bestå av fyra stora församlingar samt Tammerfors svenska församling. Nu finns det inalles elva församlingar i regionen.

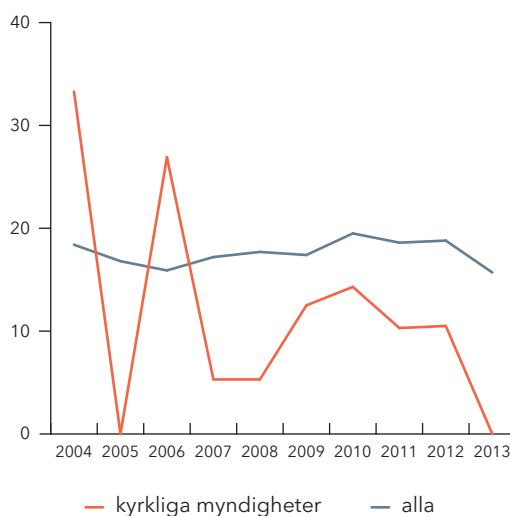
Under året fördes livliga debatter om religionsfrågor och om kyrkans verksamhet. Till det som diskuterades hörde bl.a. religiös praxis i läroinrättningarna och olika jämlikhetsfrågor, som välsignandet av ett par män i registrerat parförhållande för missionsarbete. Ett tal som inrikesminister Päivi Räsänen höll som privatperson på missionsdagarna i juli, där hon uppmanade lyssnarna att i sitt liv följa Bibelns bud även om det står i konflikt med lagen, ledde till en tillfällig ökning av antalet personer som lämnade kyrkan. Till riksdagens JO:s kansli inkom 41 klagomål med kritik mot Räsänens tal. Frågan behandlas senare i denna berättelse, under Övriga ärenden (s. 347).

Den senaste verksamhetsmiljön för kyrkan är de sociala medierna. Församlingarna har gemensamt gått in för att bygga upp en mångsidig uppsättning webbtjänster. Under år 2013 färdigställdes, som ett slags pilotprogram för detta projekt, en webbservice för församlingarna i Uleåborg.

Det långvariga arbetet för förnyande av kyrkans tjänstemannarättsliga bestämmelser fullbordades. Som en följd av ändringar i kyrkolagen och kyrkoordningen, som infördes i juni 2013, har de kyrkliga tjänsteinnehavarnas juridiska ställning tillrättalagts med beaktande av dels kraven i grundlagen, dels den utveckling som skett inom tjänstemanna- och arbetsrätten. Under året företogs ändringar i kyrkans ekonomiförvaltning samt i bestämmelserna om skyddet för kyrkliga byggnader; likaså ändrades kyrkolagen så att en utlänning, som bor i Finland men saknar hemkommun, kan inträda som medlem i kyrkan.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2004–2013



Åtgärdsprocent under åren 2004–2013

4.23.3

KLAGOMÅL

Under året inkom 20 och avgjordes 17 klagomål som gällde kyrkliga ärenden; inte ett enda av dessa klagomål ledde till åtgärder. Ändringarna och utmaningarna i den kyrkliga verksamhetsmiljön kom fortfarande till synes också i klagomålen till JO. Bland annat kritiserades kyrkans organisationsreformer. Även på sakområdet som gäller undervisning inkom ett flertal klagomål som gällde religiösa seder i skolor och daghem, och sådana inrättningsars samarbete med församlingar.

4.23.4

AVGÖRANDEN

Sommarpsalm på skolornas sommarfest

I ett klagomål anfördes kritik mot ett förfarande av Utbildningsstyrelsens direktionsordförande, riksdagsledamot Sari Sarkomaa. Sarkomaa hade 31.5.2013 i ett socialt medium lagt ut ett meddelande där hon sade att sjungandet av psalmen "Den blomstertid nu kommer" vid skolavslutningen inte är religionsutövning.

I ett avgörande 11.11.2011 (3634/4/10) konstaterade BJO att han tagit ställning till ett procedurdirektiv av ett kommunalt skolväsen, där det sades att böner i anslutning till måltider är religionsutövning, och att böerna därför bör ersättas med exempelvis allmän stillhet och respekt för måltidsstunden. I detta sammanhang hade BJO ansett det vara klart att en måltidsbön som framförs i en skola under ledning av en lärare måste anses vara religionsutövning, och BJO hade ingen anledning att anmärka på skolväsenets direktiv.

I bedömningen av psalmen "Den blomstertid nu kommer" ansåg BJO för det första att det var betydelsefullt att sjungandet av psalmen – till skillnad från uttryckligen måltidsböner i skolorna – inte skedde i ett sammanhang med karaktären av religiös tillställning. En skolas våravslutning är en för alla gemensam fest som avslutar läsåret.

I praktiken sjungs vid skolavslutningar bara de två första verserna av "Den blomstertid nu kommer".

För det andra konstaterade BJO att den kommitté som kyrkomötet hade tillsatt för reformen av psalmböckerna hade konstaterat att psalmsjungande var "på en gång en trosbekännelse, instruktion, själavård, bön och känsla av samhörighet". BJO betonar därför att det förefaller att vara så att det av utbildningsstyrelsens direktionsordförande Sarkomaa framförda uttalandet: "Att sjunga 'Den blomstertid nu kommer' vid skolavslutningar är inte religionsutövning. Sången hör till finländsk tradition vid värfester" strikt taget inte överensstämmer för den första meningens del med Finlands evangelisk-lutherska kyrkas egen definition av psalmen.

Dock finner BJO att innehållet i "Den blomstertid nu kommer", som den framförs vid skolavslutningar, inte kan bedömas vara betonat religiöst: I de två första verserna ingår ordet "Guds", men bara en gång. I sin bedömning uppmärksammade BJO att sången är starkt förankrad i finländsk tradition och framförandet är väl etablerat som en del av skolornas terminsavslutning. Just det att psalmen uppfattas som en normal del av skolavslutningsfesten är enligt BJO ägnat att dra ned på sångens religiösa karaktär.

BJO ansåg att "Den blomstertid nu kommer" i detta avseende är en del av finländsk festtradition av det slag som grundlagsutskottet åsyftar. Det får BJO att anse att innehållet i sången, i vår förhärskande kulturmiljö, inte leder till att skolavslutningarna till sin karaktär blir religiösa evenemang av det slag som med tanke på religionsfrihetens negativa dimension bör förbjudas. Därmed föreligger i ärendet enligt BJO inte sådant som skulle föranleda åtgärder med tanke på laglighettstillsynen.

BJO PAJUOJAS BESLUT 5.8.2013,

DNR 2488/4/13*, FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

4.24

Övriga ärenden

Yttrandefrihet för tjänstemän

Utgångspunkter för den juridiska bedömningen

JO har i två avgöranden tagit ställning till yttrandefriheten för lärare. Dessa hade fått skriftliga varningar för tidningsskrivelser och för e-postmeddelanden som skickats till diverse mottagare. Arbetsgivarnas åsikt hade varit att dessa skrivelser och meddelanden var sårande för en individuell tjänsteman, att de var skadliga för lärarnas arbetsgivare och att de därmed stod i strid med lojalitetsplikten.

JO bedömde fallen utgående från rättspraxis av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, Europadomstolen, och genom de frågeställningar som beskrivs nedan. För det första skulle det beaktas huruvida ingripande i yttrandefriheten över huvud taget hade ägt rum, och för det andra om ingripandet i så fall hade stöd i lag. Om så var fallet, gällde det att för det tredje göra bedömningen om det ingripandet hade skett för att uppnå ett mål som anses acceptabelt enligt det som sägs i andra stycket av artikel 10 i konventionen om de mänskliga rättigheterna. Om då ett acceptabelt mål kunde hittas, gällde det att för det fjärde göra bedömningen om ingreppet hade varit nödvändigt av ett tvingande samhälleligt skäl och om det stod i rätt proportion till målsättningarna.

I frågor som gäller yttrandefrihet ligger bedömningens fokus i allmänhet på den sista frågeställningen, och i samband med denna bedömning måste samtliga omständigheter i det specifika fallet prövas. För de övriga frågornas del konstaterade JO allmänt som följer.

Det är klart att givandet av en skriftlig varning till en tjänsteman, med anledning av att denne har utnyttjat sin yttrandefrihet, är ett ingrepp mot yttrandefriheten, ifall varningen grundar sig på innehållet i tjänstemannens skrivelse.

En skriftlig varning måste anses vara en sträng påföljd från arbetsledningens sida. Det är en åtgärd som i kommunala tjänsteförhållanden kan ses som en förberedande fas inför ett eventuellt senare avskedande. En sådan varnings karaktär betonas ytterligare av att påföljdsbeslutet inte kan överklagas. Grunden för varningen har att göra med hur korrekt yttrandefriheten hade använts, och denna bedömning görs av arbetsgivaren. En skriftlig varning kan därför ha avsevärt dämpande effekt på bruket av yttrandefrihet, även på ett bredare plan inom en hel arbetsgemenskap.

När tjänstemän har tilldelats skriftliga varningar för utnyttjandet av yttrandefriheten, har motiveringarna i allmänhet utgått från bestämmelserna i tjänstemannalagstiftningen som anger att en tjänsteman ska uppträda så som hans eller hennes ställning och uppgifter förutsätter. I rättspraxis har detta ansetts vara tillräckligt exakt och avgränsat med tanke på ingreppen i yttrandefriheten.

Det rättsintresse som berättigar till ingrepp, och som med ingripandet kan skyddas, är i frågor som gäller yttrandefriheten bland tjänstemän det som avses i 10 art. i konventionen om de mänskliga rättigheterna, om skydd för annans goda namn och rykte. Ett sådant berättigande kan också tillämpas när det gäller andra än fysiska personer, med andra ord kan arbetsgivarens/myndighetens goda namn och rykte samt övriga intressen bli föremål för skydd.

Om nödvändigheten av ingreppet i yttrandefriheten, och om åtgärdens rätta proportioner

Vid bedömningen av hur nödvändigt det är att ingripa i yttrandefriheten, och av i vilken mån ett ingrepp står i proportion till det skyddade rättsintresset, är det påkallat att beakta det innersta

syftet med yttrandefrihetens reglering. Den ska skydda förutsättningarna för det demokratiska samhället, som fri åsiktsbildning, öppen offentlig debatt, massmedias fria utveckling och multipla värderingar samt möjligheten att offentligt kritisera maktbruket. Yttrandefriheten ska gälla inte bara positiva, ofarliga eller likgiltiga åsikter och tankegångar, utan också kränkande, skrämmande och oroväckande sådana. Orsaken till detta är kraven på mångfacetterade värderingar, tolerans och frisinne; utan sådana finns det inte ett demokratiskt samhälle. Om ingrepp ska göras i yttrandefriheten, måste det grunda sig på ett tvingande samhälleligt behov.

Skriverier som gäller allmänt viktiga frågor får ett stärkt skydd för yttrandefriheten. I sådana fall är myndigheternas prövningsmarginaler särskilt snäva vid bedömningen av påföljdernas nödvändighet. Informationen om frågor av sådana slag bör få distribueras i god tro också i situationer där det bland yttrandena ingår osanna påståenden som kan kränka privatpersoner. Det måste också beaktas huruvida påståendena inriktas på en persons privatliv eller på hans/hennes beteende och attityder som tjänsteman. När det gäller tjänstemän är gränserna för tolererande av kritik mindre snäva än när kritiken gäller privatpersoner. Å andra sidan finns det påståenden som inte är i behov av särskilt starkt yttrandefrihetsskydd, sådana som framförs på osakliga personliga grunder eller i egennyttigt syfte. I bedömningen av de enskilda punkterna i en skrivelse måste det beaktas hur viktigt det som framförs i skrivelsen är, på det hela taget.

I bedömningen av hur lämplig användningen av yttrandefriheten har varit är det väsentligt att se på värdeomdömena (subjektiva åsikter som bygger på uppskattningar, moraliska ställningstaganden) i motsats till verifierbara fakta, eftersom de förstnämnda inte kan ledas i bevis. Visserligen kan också ett värdeomdöme vara orimligt, om det helt saknar faktagrunder; i vilken mån sådana grunder behövs varierar från fall till fall. Medveten snedvridning av fakta kan överskrida gränserna för tillåten kritik, om ett

faktapåstående kombineras med värdeomdömen, spekulationer eller antydningar, som är ägnade att ge läsarna en skev bild av verkligheten. Även om man är medveten om gränsen mellan värdeomdömen och faktauppgifter, så är det inte nödvändigtvis lätt att hålla dem isär.

En tjänstemans yttrandefrihet kan begränsas under vissa tilläggsförutsättningar, utöver det att tjänstemän är bundna av de allmänna gränserna för yttrandefrihet. Klara tilläggsgränser uppkommer exempelvis av tystnadspliktsbestämmelser och av förbud mot trakassering. Det som i övriga sammanhang måhända är acceptabelt är inte på samma sätt acceptabelt inom arbetslivet, där parterna är skyldiga att ta hänsyn till arbetstrivselsn.

En tjänsteman har rätt att föra fram sina åsikter om verksamheten både inom den egna förvaltningsgrenen och för andra förvaltningsgrenars del. I det senare fallet är tröskeln för ingripande i yttrandefriheten en annan och i vissa avseenden högre, än när tjänstemannen kritiserar just sin egen förvaltningsgren och sina egna överordnade. Särskilt när det gäller tjänsteäligganden och ärenden som gäller den berörda förvaltningens sakområde finns det ett etablerat synsätt som går ut på att det av tjänstemannen också förutsätts ändamålsenlighet och saklighet av det slag som tjänstemannens ställning kräver. För exempelvis lärare kan det konstateras att det i deras roll naturligt ingår framträdanden som samhällspåverkare, men att det i rollen även oskiljaktigt ingår uppgiften att tjäna som ett föredöme.

En tjänsteman måste också förhålla sig lojalt till sina överordnade. Det innebär exempelvis att om det finns något missförhållande på arbetsplatsen, ska enligt huvudregeln arbetsgivaren till att börja med informeras, så att denne bereds tillfälle att korrigera saken, innan tjänstemannen lyfter fram frågan offentligt. Till lojalt beteende med hänsyn till yttrandefriheten hör också att om en tjänsteman kritiserar ett myndighetsavgörande, så ska han eller hon i sin kritik nämna ifall ärendet fortfarande på något sätt är öppet, t.ex. om det är föremål för ändringssökande. Av en tjänsteman kan man alltså i i högre grad än av en privat-

person förutsätta, att han/hon i sina utsagor inte smyger in inexakta och för arbetsgivaren och arbetsgemenskapen skadliga uppgifter om det korrekta i ett förfarande eller ett beslut.

Det grundrättighetsvänliga tänkesättet ska tillämpas även vid bedömningen av gränserna för tjänstemäns yttrandefrihet. Det kan t.ex. betyda att det bör krävas tillräcklig otvetydighet i en tjänstemans uttalande, för att uttalandet över huvud taget ska kunna bli föremål för överväganden om ingrepp i yttrandefriheten. En arbetsgivare har goda skäl för att avhålla sig från att ingripa i yttrandefriheten, om tjänstemannens uttalande är flertydigt eller annars öppet för tolkning. Å andra sidan ska även en skriftlig anmärkning eller en skriftlig varning vara tillräckligt preciserad.

Varning var kränkning av yttrandefriheten

JO gav chefen för en stads fostrings- och undervisningsväsen samt stadens jurist en anmärkning för kränkning av lärarens yttrandefrihet och bad staden överväga hur kränkningen kan tillrättläggas och läraren gottgöras. Staden hade gett en klasslärare en skriftlig varning för en av läraren skriven insändare som publicerats i en lokal tidning. JO undersökte detta ärende på eget initiativ.

I sin insändare hade läraren ingående behandlat uppfostran av pubertetsbarn och hade samtidigt presenterat en rad egna åsikter om flyttningen av lågstadiernas sjätte årskurser till högstadiet. Skälet till varningen var några meningar i skrivelsen som var hållna i en ton som uppfattades vara skadlig för arbetsgivaren. Enligt staden hade läraren påstått att skolväsendet hade uppvisat en avog inställning till föräldrarna, likaså ska läraren ha antytt att ett hörande i anslutning till den behandlade frågan hade skett i strid med principerna om god förvaltning.

JO ansåg att skrivelsen inte hade klart skadat arbetsgivaren, och att läraren inte genom sin skrivelse hade förbrutit sig mot sin skyldighet att vara lojal mot sin arbetsgivare. Läraren hade uttryckt sig i ordalag som var värdeomdömen, öpp-

na för tolkning. Uttalandena om arbetsgivarens reaktion och om hörandets kvalitet var inte särskilt allvarliga och de riktades inte heller mot någon specifik, identifierbar företrädare för arbetsgivaren. I bedömningen av de enskilda punkterna i skrivelsen var det befogat att beakta hur viktigt det sakförhållande som behandlades var. Skrivelsen var av det slaget att den åtnjöt förhöjt skydd för yttrandefriheten, i och med att den behandlade ett ärende av allmän vikt, barnens fördel och placeringen av eleverna i skolan.

Av denna anledning och eftersom staden inte hade ifrågasatt lärarens uppriktighet, hade skrivelsen även för de enskilda formuleringarnas del hållits inom gränserna för lärarens yttrandefrihet. Det hade inte varit nödvändigt att alls ingripa i yttrandefriheten, och ingreppet stod inte heller i proportion till det eftersträlvade målet, att försvara arbetsgivarens goda rykte.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 20.9.2013,
DNR 3793/2/12*, FÖREDRAGANDE MIKKO SARJA

Staden meddelade att den återtagit den till läraren utfärdade varningen, bett läraren om ursäkt för den olust som varningen hade förorsakat, gett läraren gottgörelse och uppmärksammat de delaktiga tjänstemännen på de grundläggande rättigheterna och särskilt yttrandefriheten.

Varningar var delvis berättigade, delvis kränkningar av yttrandefriheten

En klagande hade tilldelats två varningar, baserade på tidningsinsändare och på e-postmeddelanden till olika adressater.

Den första varningen

Den klagandes insändare, skriven i kåseriform eller som satir, innehöll enligt JO flera mycket tillspetsade påståenden, av vilka en del var riktade mot skolans ledning allmänt taget, andra direkt mot en skolas rektor. Den klagande var i och

för sig berättigad att föra fram sina åsikter om hur skolan hade letts, och rektorn borde ha accepterat att hans ledningsmetoder kunde utsättas för kritik med olika slags stilarter. Rapportering av eventuella missförhållanden i rektorns ledarskap var också av allmänt intresse. De kritiska synpunkter som den klagande lyfte fram om skolans ledning och om arbetsplatsatmosfären kunde i viss mån också ha förankring i reella fakta, bl.a. för att en tidigare utredning av stämningen på arbetsplatsen hade visat att problem förekom. Dock var skrivelsens ton – trots den valda kåserande stilen – överdrivet aggressiv och kränkande gentemot rektorn, och inte kompatibel med en tjänstemans förväntade beteende och lojalitet.

Den andra insändaren, som gällde ett utnämningsbeslut som rektorn fattat, gav oundvikligen läsarna ett intryck av att valet av makan till en av rektorns överordnade till en tjänst hade skett på inkorrekta grunder. I ärendet hade dock inte framkommit att utnämningen skulle ha befunnits olaglig i en besvärprocess, inte heller att en ändringssökning skulle ha varit anhängig vid den tidpunkt när insändaren publicerades. Den som hade skrivit insändaren kunde på grund av sin ställning även förmodas ha bättre insikter om tjänsteutnämningarna än en utomstående person. Därför var det inkorrekt av läraren att skapa intrycket av att det faktiskt hade skett en olaglig eller felaktig utnämning.

I utnämningsbeslut ingår alltid överväganden, och synpunkterna på en sökandes kompetens kan variera. Även den klagande var berättigad att föra fram sina åsikter, men det bruk av yttrandefrihet som förekom i detta fall var begränsat, både av de allmänna gränserna för yttrandefrihet och särskilt av skribentens ställning som tjänsteman. JO såg sig inte ha skäl att ingripa i stadens förfaranden, till den del som den skriftliga varningen hade föranletts av de två insändarna.

Det framfördes också att klaganden utan lov hade publicerat utdrag ur ett e-postmeddelande från klagandens arbetsgivare, ett meddelande som var avsett att vara konfidentiellt. De publicerade delarna av meddelandet innehöll inte sådana uppgifter som med stöd av lag kunde anses vara

sekretessbelagda, och som den klagande inte, som part i korrespondensen, hade varit berättigad att ge ut enligt eget förgottfinnande. Det hade inte ens gjorts gällande att klaganden skulle ha citerat e-postmeddelandet vinklat eller annars felaktigt. JO ansåg att publiceringen av utdrag ur e-postmeddelandet inte heller med tanke på lojalitetsplikten var inkorrekt, och därmed var publiceringen inte godtagbar grund för varningen.

Vidare hade den klagande sänt ett e-postmeddelande till direktionen för bildningsväsendet, som gällde den ovan nämnda, av klagandens överordnade företagna utnämningen. Meddelandet hade skickats under pågående behandling av ärendet, när ett rättelseyrkande som gällde utnämningen var på väg att tas upp till behandling i direktionen. På grund av den på stadens webbplats publicerade föredragningslistan, med stöd av rektorns utlåtande om ett rättelseyrkande av en förbigången sökande, gjorde den klagande en jämförelse mellan meriterna för den person som valts och meriterna för den förbigångna sökanden. JO ansåg att skrivelsen låg inom gränserna för yttrandefriheten.

Den klagande hade ytterligare skickat ett meddelande till ett antal personer som stod utanför stadens organisation. Detta meddelande ansåg JO vara överdrivet aggressivt och kränkande gentemot rektorn. Det måste dock sägas att den krets som tillsändes meddelandet var liten, och att meddelandet inte hade läckt ut i offentligheten. Med beaktande av detta hade skadan av rektorns rykte, om skada över huvud taget hade skett, hade varit mycket begränsad. JO ansåg i och för sig att klagandens förfarande hade varit klandervärt, med beaktande av beteende- och lojalitetsplikten. Eftersom hänvisningen till meddelandet hade skett på ett sätt som enligt ändamålsenlighetsprincipen i god förvaltning är öppet för kritik, mer än ett år efter att meddelandet hade skickats och kommit till partens kännedom, kan detta meddelande inte, åtminstone inte ensamt, användas som skäl till den skriftliga varningen.

Den andra varningen

Skälet till den andra varningen var tre tidnings-insändare och flera e-postmeddelanden till olika mottagare. Dessa insändare och meddelanden hade arbetsgivaren ansett vara kränkande för enstaka tjänsteinnehavare och/eller arbetsgivaren.

Om den första insändaren konstaterade JO att den närmast bestod av allmän kritik mot stadens planläggningspolitik, verksamhet som hotar äldre byggnadsbestånd och byggfirmors verksamhet. Skrivelsen var av allmänt intresse på det lokala planet, och den kritik som där riktades mot stadsplaneringschefen gällde denna persons verksamhet som ledande planläggningsmyndighet och rymde som värdeomdöme klart inom gränserna för yttrandefriheten.

I en annan insändare hade den klagande kritiserat stadens kulturdirektör för en av denne verkställd kampanj som gällde en konsertsal. JO konstaterade att klaganden, i sin funktion som musiklärare, hade ett intresse av att föra fram sina åsikter om konsertsalens aktiviteter. Insändaren anknöt till en redan tidigare startad och publicerad debatt, och klaganden syftade till att bidra till diskussionen med egna, oppositionella åsikter. Frågan gällde värdeomdömen om hur lyckad kampanjen var, och argumenten rymdes övervägande inom gränserna för det som yttrandefriheten tillåter. Dock var ett påstående i klagandens insändare, om kulturdirektörens totala inkompetens, opå kallat elakt.

Å andra sidan var det inte just troligt att denna enda insändare, eller den klandrande passusen som där ingick, hade kunnat medföra skada för kulturdirektörens tjänsteåtgärd, dennes arbetsgivare eller dessas image bland allmänheten, särskilt med tanke på att kampanjen i en del andra skrivelser i debatten hade ansetts vara lyckad. Trots att en enskild passus i insändaren var av det slaget att den kunde klandras, var enbart denna insändare inte godtagbart skäl för en skriftlig varning.

I sin tredje insändare hade den klagande kritiserat stadens planläggningschef för att denne, i strid med principerna med god förvaltning, hade försett sina offentliga e-postmeddelanden med en klausul om meddelandenas konfidentialitet. Enligt den klagande gav detta intrycket av att mottagaren belades med tystnadsplikt. Det var fråga om standardfraser som byggde på principer i dataskyddslagen för elektronisk kommunikation, och som sådana var de acceptabla. De var inte förordnande om meddelandenas sekretess. Dock var det förståeligt att klaganden kan ha uppfattat frasen som en sådan bestämmelse. Det var fråga om ett värdeomdöme som omfattas av yttrandefrihetens gränser, med tillräckliga faktagrunder.

Denna andra varning hade också motiverats med ett antal e-postmeddelanden som den klagande hade skickat till planläggningschefen, och som mottagaren hade uppfattat som kränkande. I meddelandena hade hänvisats till mörklägd beredning, Åbosmittan, planläggningschefens nonchalanta inställning, planläggningsarbetets nivå och för allmänheten undanhållna förfaranden, och frågats om tjänstemannen hade något att dölja i ärendet. Som JO såg saken rymde dessa uttalanden med beaktande av sina saksammanhang och varje meddelande som helhet närmast som värdeomdömen inom ramen för yttrandefriheten. De gällde planläggningschefens verksamhet som hög tjänsteman med ansvar för planläggningen.

Bland grunderna för varningen hade också nämnts klagandens förfrågningar om saker som tjänstemannen inte kände till, och det att klaganden hade för avsikt att ta till klagomålsförfarande eller till förtroendemän eller att publicera de meddelanden som myndigheten hade skickat, om någon tjänsteåtgärd inte blir skött på vederbörligt sätt. Som JO såg saken kunde dessa utsagor, särskilt i detta sammanhang, inte anses vara inkorrekt utnyttjande av yttrandefriheten.

Ytterligare ett angivet skäl för varningen hade varit meddelanden från den klagande bl.a. till ordförandena för stadsstyrelsen och stadsfullmäktige. I två av dessa meddelanden var huvud-

vikten enligt JO att den klagande ville delge vissa personer i stadens förvaltning sin åsikt om att den klagandes tidigare överordnade inte borde utnämnas till rektor för en läroinrättning.

Å ena sidan gällde det inför bedömningen av dessa meddelanden att beakta följande omständigheter: den klagande hade även självupplevda erfarenheter av den omtalade personen och de händelser som togs fram i meddelandena, utnämningen av rektorn för läroinrättningen kunde ses vara av allmänt betydelse lokalt, meddelandena hade tillsänts bara ett fåtal personer i stadens organisation och de hade inte kommit ut i offentligheten, samt meddelandet hade inte i realiteten haft någon inverkan på det slutliga utnämningsbeslutet.

Å andra sidan gav meddelandena mycket starkt uttryck för klagandens strävan att hindra utnämningen av en namngiven person till någon ledande position i stadens läroanstalter över huvud taget. Denna omständighet, i kombination med att det tydligt framgick att klaganden och den nämnda personen hade haft inbördes konflikter redan tidigare på en gemensam arbetsplats, var ägnad att ifrågasätta den klagandes uppträdande beträffande sina motiv. JO såg sig inte föranledd att ingripa i stadens förfaringssätt, till de delar varningen hade motiverats med de nämnda meddelandena.

Beträffande ett av meddelandena konstaterade JO att dess huvudvikt hade varit att den klagande, med hänvisning till ett lärdomsprovsarbete, förde fram sina åsikter om den skriftliga varningen. Denna metod, att ställa personliga erfarenheter och fakta, med andra ord den utfärdade varningen, i relation till något som framförts i litteraturen, kunde inte anses vara sådant otillbörligt utnyttjande av yttrandefriheten, att det hade varit acceptabelt att lägga det till grund för den skriftliga varningen.

Sammanfattning

Båda varningarna hade till vissa delar baserats på sådana grunder som visat sig vara juridiskt ohållbara. Därvidlag utgjorde varningarna kränkningar av yttrandefriheten. Å andra sidan hade det för vardera varningen även framförts motiveringar som var juridiskt acceptabla. JO nöjde sig därför med att bringa sin uppfattning de myndigheter som utfärdat varningarna för kännedom, med tanke på framtiden.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 30.12.2013,
DNR 4842/4/12*, FÖREDRAGANDE MIKKO SARJA

Demonstrationer framför riksdagen

I anslutning till laglighetsövervakningen aktualiserades en rad allmänna frågor som hade uppstått med anledning av de demonstrationer som ofta hålls utanför riksdagshuset. JO bestämde sig för att utreda dessa frågor med tanke på framtiden. I ärenden fick ett utlåtande av riksdagens generalsekreterare och riksdagens säkerhetsdirektör bidrog med en utredning.

Det enda som i praktiken var öppet för tolkningar var demonstrationernas användning av riksdagens trappor. Generalsekreteraren ansåg i sitt utlåtande att det, att döma av vad som står i lagen om sammankomster, måste anses att trapporna framför riksdagshuset enligt huvudregeln bildar ett sådant område där det kan tänkas att demonstrationer anordnas.

JO konstaterade i sitt ståndpunktstagande följande.

Rätten att anordna demonstrationer garanteras i grundlagen. Enligt 22 § i grundlagen och 4 § i lagen om sammankomster ska det allmänna tryggas och främjas denna rätt i praktiken.

Riksdagen är landets högsta statliga organ; den företräder demokratins kärna. Det är viktigt att det invid riksdagshuset kan anordnas demonstrationer, eftersom deras uttryckliga syfte kan vara att uppmärksamma det högsta organet på nå-

gon omständighet. Det kan förstås sägas med tanke på opinionsuttrycket att det inte är så stor skillnad om demonstrationen hålls på riksdagens trappor eller på planen framför riksdagen. I vilket fall som helst borde riksdagen vara ett exempel för främjandet av demokratin och för de enskilda människornas rätt att delta och påverka utvecklingen av samhället och livsmiljön.

Det är också viktigt att riksdagens verksamhet som statens högsta organ i alla sammanhang måste kunna tryggas. Detta, och vissa säkerhets-hänsyn som säkerhetsdirektören nämnde i sin utredning, ställer uppenbart vissa begränsningar på hur riksdagstrapporna används för demonstrationsbruk. Riksdagen kan förordna om sådana begränsningar med stöd av 9 § i lagen om sammankomster. Enligt JO:s uppfattning är det dock polisen som i sista hand avgör om godtagbara skäl föreligger för begränsningar av detta slag. Också i detta avseende anser JO det vara till fördel att riksdagen och Helsingfors polisinsättning bedriver samarbete.

JO konstaterar att det för demonstrationer på riksdagstrappan inte krävs *tillstånd* från riksdagens sida. Detta framgår redan av grundlagen. En annan sak är sedan att riksdagen kan ha godtagbara grunder enligt lagen om sammankomster att begränsa användningen av riksdagen tillhöriga områden.

Till en del kan frågan gälla begrepp som omfattas av flera tolkningsmöjligheter: ska tillstånd förutsättas eller ska begränsningsmöjligheten utnyttjas? Hur som helst är frågan principiellt viktig och demonstrationernas arrangörer får inte bibringas den uppfattningen att det krävs tillstånd av riksdagen för hållande av demonstrationer.

JO ansåg att generalsekreteraren hade rätt i det, att riksdagens inställning till införandet av begränsningar av demonstrationsområdet och på vilka villkor det sker, är en fråga som bör avgöras av riksdagens kanslikommission. När ärendet behandlas kunde man enligt JO:s uppfattning beakta exempelvis följande:

I utredningen av frågan har det kommit fram att det i etablerad praxis inte är tillåtet att använda riksdagshusets trappa för demonstrationer på

självständighetsdagen. Det kan frågas om en demonstration på riksdagstrappan just på självständighetsdagen, till skillnad från under andra dagar, skulle medföra oskälig olägenhet av det slag som avses i lagen om sammankomster och om olägenheten i så fall är så stor att det finns motiverad anledning att ifrågasätta det kategoriska beslutet.

JO uppmärksammade också en klausul i samarbetsavtalet mellan riksdagens säkerhetsenhet och Helsingfors polisinsättning, där det sägs att tillstånd att använda trapporna inte ges för ändamål som strider mot god sed. JO konstaterade att det i lagberedningen inför lagen om sammankomster beträffande offentliga nöjestillställningar sades: *"I gällande lagstiftning om nöjen kan även anordnandet av en nöjestillställning förbjudas om denna strider mot god sed. En sådan motivering till ett förbud kan inte längre anses vara befogad, till följd av att dess innehåll är så obestämt."* Så mycket starkare är då också enligt JO skälen till att inte heller demonstrationsrätten ska kunna begränsas av den anledningen att en demonstration anses strida mot god sed.

JO påpekade att yttrandefriheten, som utgör en väsentlig del av demonstrationsrätten, ger rätt att framföra information och tankar av alla slag. Detta gäller även för tankar som är chockerande, störande och i strid med god sed, även när de framförs vid demonstrationer.

Avslutningsvis konstaterade JO att begränsningar som bestäms av den som äger eller innehar en demonstrationsplats inte få kränka jämlikheten. Enligt 3 § 2 mom. i lagen om sammankomster får ingen, när en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ordnas, utan godtagbart skäl försättas i en ojämlig ställning av någon orsak som hänför sig till dennes person.

JO föreslog för riksdagens generalsekreterare att denne vidtar åtgärder för att be riksdagens kanslikommission slå fast riksdagens ståndpunkt när det gäller begränsning av och villkor för användningen av demonstrationsplatsen.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 27.9.2013,
DNR 2107/2/12, FÖREDRAGANDE JUHA HAAPAMÄKI

Ministerns tal på Folkmissionsdagarna föranledde inga åtgärder

Ministern uppträdde som privatperson

Inrikesministerns anförande på sommaren 2013 på Folkmissionsdagarna föranledde inga åtgärder från JO:s sida. JO konstaterade att ministerns förfarande faller utanför laglighetskontrollen, eftersom det inte var fråga om en ämbetsåtgärd som vidtagits av en statsrådsmedlem, utan om ministerns resa och agerande i egenskap av privatperson.

Till JO inlämnades 41 klagomål om inrikesministerns religiösa tal. I klagomålen riktades det kritik mot att inrikesministern, som ansvarar för kyrkliga frågor, uppträtt vid ett religiöst evenemang. I klagomålen uppmärksammades också flera detaljer i ministerns tal. Mest kritik föranledde den punkt i talet som flera klagande hade uppfattat som en uppmaning att bryta mot lagen.

Religions- och yttrandefriheten berör också ministrar

JO konstaterade att en privatperson i och med religions- och yttrandefriheten har rätt att i enlighet med sin övertygelse tala om religiösa värderingar och läror vid kyrkliga evenemang. Detta gäller också statsrådsmedlemmar.

Ministern framförde sitt tal vid ett religiöst evenemang. Detta saksammanhang accentuerade att talet utgjorde sådan utövning av religionsfriheten som var och en har rätt till.

Enligt de utredningar som JO fått av ministern var det i alla avseenden fråga om ministerns privata resa och agerande i egenskap av privatperson. Inbjudan till evenemanget gällde ministern som privatperson och resan hade likaså ordnats på privat väg.

JO har därmed inte behandlat eller tagit ställning till de uppfattningar som framförts i klagomålen eller till påståendena om talets innehåll.

Laglighetskontrollen omfattar ministerns ämbetsåtgärder

Riksdagsledamöterna omfattas inte i sitt riksdagsvärv av de högsta laglighetsövervakarnas behörighet. En riksdagsledamots uppträdande i egenskap av minister kan omfattas av laglighetskontrollen, men detta gäller dock inte vilken verksamhet som helst t.ex. på fritiden.

Situationerna måste bedömas från fall till fall. En ministers tal eller uttalanden måste ha en tillräcklig anknytning till ministerns tjänsteställning eller tjänsteuppgifter. Man ska bl.a. fästa vikt vid det sammanhang där uttalandena gjorts och vid vilken bakgrund de har.

I detta fall var det klart att det inte var fråga om en statsrådsmedlems ämbetsåtgärd i den bemärkelse som avses i grundlagen.

Ministerns tal kunde också anses ha beröringspunkter med hennes partis målsättningar och därmed med partiets politiska syften. Detta gör emellertid inte att talet omfattas av JO:s behörighet.

JO JÄÄSKELÄINENS BESLUT 31.10.2013,
DNR 3027/4/13* OCH 40 ÖVRIGA ÄRENDEN,
FÖREDRAGANDE PASI PÖLÖNEN

5 Bilagor





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, medlemmarna av statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § grundlagen. Vad som nedan föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president.

2 §

Klagomål

Klagomål till justitieombudsmannen kan i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en som anser att någon övervakad i skötseln av sin uppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet.

Klagomålet bör framställas skriftligen. Av klagoskriften skall framgå klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller.

3 § (20.5.2011/535)

Behandling av klagomål

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den överva-

kade 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 justitiekanslern i statsrådet föreskrivs särskilt.

4 §

Eget initiativ

Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

5 § (28.6.2013/495)
Inspektioner

Justitieombudsmannen gör vid behov inspektioner för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen ska i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas samt försvarsmaktens olika enheter och Finlands militära krishanteringsorganisation för att ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt krishanteringspersonalen behandlas.

Vid en inspektion har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli rätt att få tillträde till alla den övervakades lokaler och tillgång till den övervakades alla datasystem samt att enskilt få samtala med inspektionsobjektets personal och med dem 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 § (22.7.2011/811)
Förordnande om polis- eller förundersökning

Justitieombudsmannen kan bestämma att polisundersökning enligt polislagen (872/2011) eller förundersökning enligt förundersökningslagen (805/2011) ska 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.

1 a KAP (28.6.2013/495) **Nationell förebyggande mekanism mot tortyr**

11 a § (28.6.2013/495)
Nationellt besöksorgan

Riksdagens justitieombudsman är ett sådant nationellt besöksorgan som avses i artikel 3 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS /).

11 b § (28.6.2013/495)
Inspektionsuppdrag

Vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan inspekterar justitieombudsmannen platser där personer är eller kan hållas frihetsberövade antingen med stöd av ett beslut av en myndighet eller på dess uppmaning eller med dess samtycke eller medverkan (verksamhetsställe).

För att göra en inspektion har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli rätt att få tillträde till alla verksamhetsställets lokaler och tillgång till verksamhetsställets alla datasystem samt att föra enskilda samtal med de frihetsberövade och med verksamhetsställets personal och med andra personer som kan lämna upplysningar som är relevanta för inspektionen.

11 c § (28.6.2013/495)
Rätt att få uppgifter

Vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli, oberoende av sekretessbestämmelserna, rätt att av myndigheter och av dem som driver verksamhetsställen, få uppgifter om hur många de frihetsberövade är, hur många verksamhetsställen det finns och var dessa ligger samt om behandlingen av de frihetsberövade och under vilka förhållanden de hålls i förvar, liksom även andra uppgifter som behövs för uppdraget som nationellt besöksorgan.

11 d § (28.6.2013/495)
Utlämnande av uppgifter

Utöver vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) får justitieombudsmannen oberoende av sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter om frihetsberövade och om behandlingen av dem och under vilka förhållanden de hålls i förvar till den underkommitté som avses i artikel 2 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

11 e § (28.6.2013/495)
Rekommendationer

Justitieombudsmannen kan vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan lämna de övervakade rekommendationer som syftar till att förbättra behandlingen av frihetsberövade och de förhållanden under vilka de hålls i förvar samt till att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

11 f § (28.6.2013/495)

Övriga tillämpliga bestämmelser

På justitieombudsmannens verksamhet som nationellt besöksorgan tillämpas dessutom vad som föreskrivs i 6 och 8–11 § om den verksamhet som utgör laglighetskontroll.

11 g § (28.6.2013/495)

Sakkunniga

Justitieombudsmannen kan anlita sakkunniga vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan. Justitieombudsmannen kan till sakkunnig utse en person som gett sitt samtycke till det och som har relevant sakkunskap med tanke på det nationella besöksorganets inspektionsuppdrag. Den sakkunnige kan delta i inspektioner som avses i 11 b §, varvid den paragrafen och 11 c § tillämpas på den sakkunniges befogenheter.

När den sakkunnige utför uppdrag som avses i detta kapitel tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på honom eller henne. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

11 h § (28.6.2013/495)

Förbud mot påföljder

Den som har lämnat uppgifter till det nationella besöksorganet får inte påföras straff eller andra påföljder på grund av detta.

2 KAP

Berättelse till riksdagen och redogörelse för bindningar

12 §

Berättelse

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt om

de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Justitieombudsmannen skall härvid fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I ett ärende som justitieombudsmannen anser vara viktigt kan han eller hon också ge en särskild berättelse till riksdagen.

I anslutning till sina berättelser kan justitieombudsmannen lägga fram förslag för riksdagen om avhjälpande av brister i lagstiftningen som han eller hon observerat. Om bristen har anknytning till ett ärende som behandlas av riksdagen, kan justitieombudsmannen också annars delge ifrågavarande riksdagsorgan sina iakttagelser.

13 § (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, de biträdande justitieombudsmännen 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 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 riksdagens 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 löneförmåner. 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 ska kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter. (20.5.2011/535)

Vad som i denna eller i 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 justitieombudsmans 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 anknyter 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 beslutförför 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 ska avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av justitieombudsmannens övriga uppgifter 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 justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör, uppgifterna för kanslipersonalen samt det samarbetsförfarande som ska iakttas 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 uppdragen som justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän skall inom en månad från det att lagen har trätt i kraft ge en i 13 § avsedd redogörelse för sina bindningar.

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.

22.7.2011/811:

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

28.6.2013/495:

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. Lagens 5 § träder dock i kraft den 1 juli 2013.

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

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

- 1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, kris-
hanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering (211/2006), den i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar (556/2007) avsedda Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar, (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 av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

3 §

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I klagomålsärenden skall klaganden underrättas om överföringen.

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och lagen av samma dag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på de ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.

Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)

Riksdagen har med stöd av 52 § 2 mom. grundlagen godkänt följande instruktion för riksdagens justitieombudsman:

1 § Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

Vid riksdagens justitieombudsmans kansli kan finnas tjänster som kanslichef, referendarieråd, äldre justitieombudsmannasekreterare, justitieombudsmannasekreterare, rådgivande jurist, inspektör, informatör, notarie, avdelningssekreterare, registrator, arkivarie, biträdande registrator och byråsekreterare. Vid kansliet kan också utnämnas andra tjänstemän.

Vid kansliet kan inom ramen för budgeten anställas tjänstemän i tjänsteförhållanden för viss tid.

2 § Behörighetsvillkor för personalen

Behörighetsvillkor är

- 1) för kanslichefen, referendarieråden, äldre justitieombudsmannasekreterarna och justitieombudsmannasekreterarna juris kandidatexamen eller annan för tjänsten lämplig högre högskoleexamen samt sådan erfarenhet av offentlig förvaltning eller domaruppgifter som uppdraget förutsätter, samt
- 2) för dem som sköter andra uppgifter för dessa lämplig högskoleexamen eller sådan annan utbildning och erfarenhet som uppgifterna förutsätter.

3 § Utnämning av tjänstemännen

Justitieombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sitt kansli.

4 § Tjänstledighet

Tjänstledighet för tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli beviljas av justitieombudsmannen.

5 § Ikraftträdande

Denna instruktion träder i kraft den 1 april 2002.

Genom denna instruktion upphävs den instruktion för riksdagens justitieombudsman som godkändes den 22 februari 2000 (251/2000).

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän

Justitieombudsman Petri Jääskeläinen avgör ärenden, som gäller

- de högsta statsorganen
- principiellt betydelsefulla frågor
- domstolarna och justitieförvaltningen
- fängsvård och verkställighet av straff samt kriminalvård
- hälso- och sjukvård
- intressebevakning
- språklagstiftning

Biträdande justitieombudsman Jussi Pajuojä 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 Saksli 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

Utlåtanden och sakkunniguppdrag

UTLÅTANDEN

Till riksdagens förvaltningsutskottet

- om regeringens proposition RP 134/2013 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (4817/5/13)

Till riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

- om regeringens proposition RP 152/2013 rd till riksdagen med förslag till lag om samarbete inom statens ämbetsverk och inrättningar och till vissa lagar som har samband med den (4862/5/13)

Till justitieministeriet

- om kommissions betänkandet 69/2012 "Besvisning i allmänna domstolar". Till betänkandet hör utredningen 65/2012 "Jämförelse av vissa bevisrättsliga frågor i Finland, Sverige, Norge och Danmark" (4300/5/12*)
- om arbetsgruppsbetänkandet 74/2012 "Genomförande av tolkningsdirektivet" (195/5/13*)
- om arbetsgruppsbetänkandet 1/2013 "Terrismarbetsgruppens betänkande" (204/5/13)
- om arbetsgruppsbetänkandet 11/2013 "Genomförande av direktivet om den europeiska skyddsordern" (853/5/13)
- om arbetsgruppens publikation 10/2012 "Effektivisering av användningen av videokonferensteknik" (1116/5/13)
- om utkastet till regeringens proposition med förslag till diskrimineringslag och vissa lagar som har samband med den (1696/5/13)

- om betänkandet av delegationen för utarbetande av ett rättssäkerhetsprogram 16/2013 "Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025" (1892/5/13)
- om arbetsgruppsbetänkandet 33/2013 "Kontroll av brottslig bakgrund hos frivilliga" (2823/5/13)
- om utkastet till justitieministeriets förordning om ändring av justitieministeriets förordning om handläggning av häktningsärenden och andra brådskande ärenden vid tingsrätter i vissa fall (4004/5/13)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av fängelselagen och häktningslagen och upphävande av 2 kap. 15 § i strafflagen (4184/5/13)

Till inrikesministeriet

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till säkerhetsutredningslag och av vissa lagar som har samband med den (37/5/13)
- om arbetsgruppens förslag 5/2013 "Förslag från arbetsgruppens för Migrationens framtid 2020" (505/5/13)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen om gränsbevakning samt vissa lagar som har samband med den (1225/5/13)
- om promemoria av arbetsgruppen 32/2010 "Projekt rörande skapande av identitet (identitetsprogrammet), arbetsgruppens slutrapport" (1241/5/13)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (2057/5/13)

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen och vissa lagar som har samband med den (2571/5/13)
- om utkastet till statsrådets förordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information (2988/5/13)

Till social- och hälsovårdsministeriet

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av mentalvårdslagen (46/5/13*)
- om lägesrapport av arbetsgruppen 10/2013 "Nationellt utvecklingsprogram för närståendevården. Lägesrapport av arbetsgruppen" (2173/5/13)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om klientens och patientens självbestämmanderätt och förutsättningarna för användningen av begränsande åtgärder samt lagstiftning som har samband med den (2783/5/13)
- om arbetsgruppens slutrapport 19/2013 "Fungerande barnskydd -utredningsgruppens slutrapport" (2949/5/13*)
- om arbetsgruppens framställning 20/2013 "Kvalitetsrekommendation för barnskydd. Arbetsgruppens framställning" (2950/5/13)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 29 § i barnskyddslagen (3463/5/13)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården och lagen om patientens ställning och rättigheter samt av vissa lagar som har samband med dem (4401/5/13)

Till undervisnings- och kulturministeriet

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning samt lagen om statsandel för kommunal basservice (661/5/13)

Till finansministeriet

- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statens skadeståndsverksamhet samt ändring av vissa lagar som har samband med den (2712/5/13*)
- om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Tullens brottsbekämpning samt vissa lagar som har samband med den (2775/5/13)
- om utkastet till ledningsgruppen för data- och cybersäkerheten inom statsförvaltningen VAHTI:s "Anvisning om datasäkerhet för terminalutrustning" (4071/5/13)

Till utrikesministeriet

- för den femte periodiska rapporten om den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk till Europarådet (750/5/13*)
- FN:s internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD); kommitténs rekommendationer nr 12, 13 och 16 om uppföljningen av genomförandet (1518/5/13)
- Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet; ratificeringsarbetsgruppens betänkande (1558/5/13*)

Till Brottspåföljdsmyndigheten

- arbetsgruppens utkast till anvisning om påförande av disciplinstraff (4594/5/13)

SAKKUNNIGUPPDRAK I RIKSDAGENS UTSKOTT

Grundlagsutskottet

- Referendarierådet Pasi Pölönen hördes 22.2.2013 om regeringens proposition RP 182/2012 rd till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen, om tillämpning av protokollet och till lag om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman (613/5/13)
- BJO Pajuoja hördes 20.3.2013 om statsrådets redogörelse SRR 1/2013 rd till riksdagen om verkställandet och utfallet av regionförvaltningsreformen (1197/5/13)
- Referendarierådet Pasi Pölönen hördes 23.4.2013 om regeringens proposition RP 14/2013 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av förundersökningslagen och tvångsmedelslagen samt av vissa lagar som har samband med den (1381/5/13)
- Referendarierådet Juha Haapamäki hördes 3.5.2013 om regeringens proposition RP 16/2013 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av polislagen och vissa lagar som har samband med den (1759/5/13)
- BJO Sakslin hördes 4.6.2013 om statsrådets utredning E 66/2013 rd med anledning av ett förstärkt genomförande av rättsstatsprincipen i EU (2443/5/13*)

- JO Jääskeläinen hördes 6.9.2013 om att utse en ställföreträdare för människorättscentrets direktör
- JO Jääskeläinen hördes 12.9.2013 om regeringens proposition RP 58/2013 rd till riksdagen med förslag till lagstiftning om åtalssuppgörelse och till revidering av bestämmelserna om åtalseftergift (3750/5/13)
- BJO Jussi Pajuoja hördes 20.9.2013 om regeringens proposition RP 30/2013 rd till riksdagen med förslag till lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (3748/5/13)
- JO Jääskeläinen, BJO Pajuoja och BJO Sakslin hördes 15.10.2013 om berättelse B 4/2013 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2012
- Äldre JO-sekreterare Mikko Sarja hördes 19.11.2013 om statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2013 (4777/5/13)
- Äldre JO-sekreterare Mikko Sarja hördes vid diskussionsmötet 12.12.2013 om statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2013

Lagutskottet

- JO Jääskeläinen hördes 27.2.2013 om regeringens proposition RP 182/2012 rd till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen, om tillämpning av protokollet och till lag om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman (740/5/13)

- Referendarierådet Juha Haapamäki hördes 9.4.2013 om regeringens proposition RP 14/2013 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av förundersökningslagen och tvångsmedelslagen samt av vissa lagar som har samband med den samt hördes om regeringens proposition RP 16/2013 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av polislagen och vissa lagar som har samband med den (1416/5/13)
- Referendarierådet Juha Haapamäki hördes 27.9.2013 om regeringens proposition RP 30/2013 rd till riksdagen med förslag till lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (3943/5/13)
- BJO Pajuoja hördes 2.4.2013 om statsrådets redogörelset SRR 1/2013 rd till riksdagen om verkställandet och utfallet av regionförvaltningsreformen (1382/5/13)
- Referendarierådet Jorma Kuopus hördes 8.11.2013 om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och 41 och 45 § i lagen om statsandel för kommunal basservice (4727/5713) samt om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om elev- och studerandevård och till vissa lagar som har samband med den (4727/5/13)

Förvaltningsutskottet

- JO-sekreterare Mikko Eteläpää hördes 8.10.2013 om regeringens proposition RP 14/2013 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av förundersökningslagen och tvångsmedelslagen samt av vissa lagar som har samband med den samt hördes om regeringens proposition RP 16/2013 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av polislagen och vissa lagar som har samband med den (4207/5/13)
- Referendarierådet Juha Haapamäki hördes 13.11.2013 om regeringens proposition RP 30/2013 rd till riksdagen med förslag till lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (4903/5/13)

Kulturutskottet

- Referendarierådet Jorma Kuopus hördes 12.2.2013 om JO:s avgöranden inom undervisningsbranschen (595/5/13)

Social- och hälsovårdsutskottet

- BJO Pajuoja hördes 3.4.2013 om statsrådets redogörelset SRR 1/2013 rd till riksdagen om verkställandet och utfallet av regionförvaltningsreformen (1282/5/13)
- Referendarierådet Kaija Tanttinen-Laakkonen hördes 14.11.2013 om regeringens proposition RP 103/2013 rd till riksdagen med förslag till lag om gränsöverskridande hälso- och sjukvård och till vissa lagar som har samband med den (4585/5/13)

Försvarsutskottet

- Referendarierådet Raino Marttunen hördes 11.9.2013 om regeringens proposition RP 30/2013 rd till riksdagen med förslag till lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (3761/5/13)

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

- Äldre JO-sekreterare Jari Pirjola hördes 6.11.2013 om regeringens proposition RP 134/2013 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (4817/5/13)

ÖVRIGA SAKKUNNIGUPPDRAG

Justitieministeriet

- Referendarierådet Jorma Kuopus hördes vid diskussionsmötet 15.2.2013 om revideringen av EU-lagstiftningen om personuppgifter

Inrikesministeriet

- Äldre JO-sekreterare Jari Pirjola hördes vid diskussionsmötet 19.4.2013 om förslaget att införa invandrarmyndigheternas flermyndighetsmodell (MPR) (1471/5/13)
- JO-sekreterare Mikko Eteläpää hördes vid diskussionsmötet 6.5.2013 med arbetsgruppen för den rättsliga grunden gällande polisens interna övervakning (1750/5/13)

Undervisnings- och kulturministeriet

- Referendarierådet Jorma Kuopus hördes 20.2.2013 om reformen av lagstiftningen om småbarnsfostran (508/5/13)

Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet

BEHANDLADE LAGLIGHETSÖVERVAKNINGSÄRENDEN

Behandlade laglighetsövervakningsärenden 7 199

Ärenden som anhängiggjorts år 2013	5 506
- klagomål till justitieombudsmannen	4 975
- ärenden som överförts från justitiekanslern	68
- egna initiativ	67
- begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	80
- övriga skrivelser	316
Ärenden som överförts från år 2012	1 433
Ärenden som överförts från år 2011	245
Ärenden som överförts från år 2010	12
Ärenden som överförts från år 2009	3

Avgjorda ärenden 5 762

Klagomål	5 281
Egna initiativ	74
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	71
Övriga skrivelser	336

Ärenden som överförts till följande år 1 437

Från år 2013	1 384
Från år 2012	25
Från år 2011	24
Från år 2010	3
Från år 2009	1

Övriga behandlade ärenden 237

Inspektioner ¹	89
Kansliets förvaltningsärenden	125
Internationella ärenden	23

¹ Inspektionsdagar 60

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Klagomål 5 281

Socialtrygg	1 218
- socialvård	871
- socialförsäkring	347
Polismyndigheter	889
Hälsovårdsmyndigheter	586
Fångvårdsmyndigheter	420
Domstolar	275
- allmänna domstolar	232
- specialdomstolar	1
- förvaltningsdomstolar	42
Miljömyndigheter	210
Arbetsförvaltningsmyndigheter	191
Utbildningsmyndigheter	189
Kommunala myndigheter	173
De högsta statsorganen	135
Utsökningsmyndigheter	133
Kommunikationsmyndigheter	106
Jord- och skogsbruksmyndigheter	101
Skattemyndigheter	96
Åklagarmyndigheter	93
Intressebevakningsmyndigheter	89
Utlänningsmyndigheter	78
Offentliga rättsbiträden	53
Militära myndigheter	52
Tullmyndigheter	34
Enskilda som inte övervakas	19
Kyrkliga myndigheter	17
Övriga övervakande	154

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Egna initiativ 74

Socialtrygg		22
- socialvård	21	
- socialförsäkring	1	
Fångvårdsmyndigheter		14
Hälsovårdsmyndigheter		12
Polismyndigheter		6
Arbetsförvaltningsmyndigheter		3
Utbildningsmyndigheter		3
Militära myndigheter		3
Domstolar		2
- allmänna domstolar	2	
Kommunala myndigheter		1
Miljömyndigheter		1
Utsökningsmyndigheter		1
Kommunikationsmyndigheter		1
Intressebevakningsmyndigheter		1
De högsta statsorganen		1
Tullmyndigheter		1
Övriga övervakande		2

Avgjorda ärenden sammanlagt 5 355

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Klagomål		5 281
Avgöranden som föranlett åtgärder		787
- åtal		-
- anmärkning		31
- uppfattning		590
- kritisk	304	
- vägledande	286	
- framställning		38
- om rättelse av fel eller missförhållanden	4	
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	16	
- om kompensation för kränkning	18	
- medling	22	
- rättelse under behandlingstiden		45
- annan åtgärd		83
- medling	22	
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom		2 814
- inget felaktigt förfarande konstateras		443
- ingen anledning		2 371
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	1 691	
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	680	
Klagomålet prövades inte, eftersom		1 680
- det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet		189
- det var anhängigt hos en behörig myndighet eller möjligheten att överklaga inte hade utnyttjats		736
- det inte hade individualiserats		276
- det överfördes till justitiekanslern		30
- det överfördes till riksåklagaren		6
- det överfördes till någon annan myndighet		203
- över 2 år hade förflutit från händelsen		134
- det föreföll på någon annan grund		106

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Egna initiativ		74
Avgöranden som föranlett åtgärder		53
- åtal		-
- anmärkning		2
- uppfattning		31
- kritisk	25	
- vägledande	6	
- framställning		9
- om rättelse av fel eller missförhållanden	2	
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	6	
- om kompensation för kränkning*	1	
- rättelse under behandlingstiden		6
- annan åtgärd		5
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom		12
- inget felaktigt förfarande konstateras		3
- ingen anledning		9
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	8	
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	1	
Eget initiativ prövades inte, eftersom		9
- det var anhängigt hos en behörig myndighet eller möjligheten att överklaga inte hade utnyttjats		1
- det föreföll på någon annan grund		8

DE INKOMNA KLAGOMÅLEN MYNDIGHETSVIS

Tio största ärendegrupper

Socialtrygg		1 142
- socialvård	771	
- socialförsäkring	371	
Polismyndigheter		858
Hälsovårdsmyndigheter		573
Fångvårdsmyndigheter		374
Domstolar		264
- allmänna domstolar	223	
- specialdomstolar	1	
- förvaltningsdomstolar	40	
Utbildningsmyndigheter		211
Arbetsförvaltningsmyndigheter		186
Kommunala myndigheter		174
Miljömyndigheter		146
De högsta statsorganen		129

Inspektioner

* = oanmäld inspektion

Domstolar

- Lapplands tingsrätt (teletvångsmedel och husrannsakan), Rovaniemi
- Uleåborgs förvaltningsdomstol
- Österbottens tingsrätt (teletvångsmedel och husrannsakan), Vasa

Åklagarväsendet

- Lapplands åklagarämbete, huvudkansliet i Rovaniemi
- Riksåklagarämbetet
- Åklagarämbetet i Västra Finland, Servicebyrån i Björneborg
- Åklagarämbetet i Österbotten, huvudkansliet i Vasa

Polisförvaltningen

- Centralkriminalpolisen
- Centralkriminalpolisen, Kontoret i Rovaniemi
- Polisinsättningen i Helsingfors, enheten för kortvarig utredning
- Polisinsättningen i Helsingfors, polisängelset i Böle polisstation* (två gånger)
- Polisinsättningen i Helsingfors, Tillståndsservice*
- Polisinsättningen i Lappland, polisängelset och förvaringslokalen för berusade vid huvudpolisstationen i Rovaniemi
- Polisinsättningen i Lappland, Rovaniemi
- Polisinsättningen i Satakunta, polisängelset och förvaringslokalen för berusade vid huvudpolisstationen i Björneborg*

- Polisinsättningen i Västra Nyland, polisängelset vid Esbo huvudpolisstation*
- Polisinsättningen i Västra Nyland, Tillståndsservice vid Esbo huvudpolisstation*
- Polisinsättningen i Österbotten, polisängelset i Vasa huvudpolisstation*
- Polisinsättningen i Österbotten, Vasa
- Polisstyrelsen, Helsingfors
- Polisstyrelsen (laglighetskontroll)
- Polisstyrelsens tillståndsförvaltningsenhet
- Polisstyrelsen (VITJA-projektet)
- Södra Karelens polisinsättning, polisängelset i Imatra polisstation*

Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet

- Försvarsmaktens sprängämnesdepå, Obbnäs
- Försvarsministeriet (Strategi för cybersäkerheten i Finland)
- Gränsbevakningsväsendet, Helsingfors gränskontrollavdelning, Helsingfors-Vanda flygstation
- Norra Karelens Brigad, Joensuu
- Norra Karelens gränsbevakningssektion, Joensuu
- Pansarbrigaden, Hattula
- Sjökrigsskolan, Sveaborg
- Östra Finlands underhållsregemente, Hartola depåområde

Tullverket

- Tull, Helsingfors

Fångvård

- Brottpåföljdsmyndighetens centrala förvaltningen, Helsingfors
- Föreningen för livsträning Silta-Valmennusyhdistys ry, enheten Vapauteen valmennus, Tammerfors
- Jokela fängelse*
- Kervo fängelse*
- Kylmäkoski fängelse
- Polikliniken vid Kylmäkoski fängelse
- Vasa fängelse*
- Västra Finlands brottpåföljdsregion, Regioncentrum, Tammerfors
- Västra Finlands brottpåföljdsregion, Tammerfors byrå för samhällspåföljder och frigivningsenhet
- Åbo fängelse*

Utsökningsväsendet

- Utsökningsverket i Uleåborgsregionen, Uleåborg huvudsakliga verksamhetsstället

Utlänningsförvaltningen

- Helsingfors stad, Krämerstsskogs förläggning, Helsingfors förvarsenhet*
- Joutseno förläggning

Socialvård

- A-Klinikstiftelsen, centret för ungdomsvård Stoppari i Lahtis*
- Centret för lärande och handledning ONERVA, Jyväskylä
- Dagcentret för resandefolk Hirundo, Helsingfors Diakonianstalt*
- Esperivårdcentret Tilkka, vårdhemmen Tilkantupa och Tilkantoivo, Helsingfors*

- Föreningen Kouvolan Dementia- ja Kehitysvammaisten ryhmäkoti ry, enheten Ehtookartano (privat gruppboende för demenssjuka)*
- Föreningen Kouvolan palvelukotiyhdistys ry, Demenshemmet Sinisiipi (privat vårdhem)*
- Helsingfors stad, Aksiisikoti (enhet vid servicehemmet Puistola)*
- Helsingfors stad, barnhem Toivola
- Helsingfors stad, servicehemmet Puistola*
- Jyväskylä stad, aktivitetscentret Kortepohja, boendeenheten (servicehem inom vården av utvecklingsstörda)*
- Stiftelsen Keski-Suomen vammaispalvelusäätiö, servicehemmet Lehtolan asunnot (servicehem inom vården av utvecklingsstörda), Äänekoski*
- Träskända stad, Pihlavistokoti (vårdhem)*
- Vårdhemmet Miljan Hoivakoti (privat vårdhem), Träskända*

Hälso- och sjukvård

- Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt, Lojo sjukvårdsområde, Fagnäs sjukhus*
- HUCS Psykiatricenter, Klinik för ungdomspsykiatrisk avdelningsvård, Helsingfors*
- Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt, Uleåborgs universitetssjukhus
- Samkommunen för Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt, Nystads sjukhus, psykiatriska enheten*
- Uleåborgs stad, Psykiatriska avdelningen*

Socialförsäkring

- FPA-byrå i Kampen (kundbetjäning), Helsingfors
- Keva

Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa

- Arbets- och näringsministeriet, Avdelningen för sysselsättning och företagande, Helsingfors
- Birkalands arbets- och näringsbyrå, Tammerfors
- NTM-centralen i Birkaland, Enheten för sysselsättning, företagande och kompetens, Tammerfors
- Nylands arbets- och näringsbyrå, Helsingfors

Undervisningsväsendet

- Helsingfors stad, Parkstad grundskola (användning av sociala medier)
- Regionförvaltningsverket i Lappland, utbildningstjänsterna, Rovaniemi
- Undervisnings- och kulturministeriet, ansvarsområdet för allmänbildande utbildning
- Vanda stads bildningsväsendet
- Vanda stad, Havukoski skola

Övriga inspektionsobjekt

- Förvaltningens IT-central HALTIK, Rovaniemi
- Kemi stad, Ekonomi- och skuldrådgivning
- Krishanteringscentret, Kuopio
- Kuopio nödcentral
- Magistraten i Lappland, Kemi enhet
- Nödcentralsverket, Björneborg
- Oulun Konttori (affärsverk vid Uleåborgs stad, servicecentret)
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland, dataförvaltningen, Helsingfors
- Räddningsinstitutet, Kuopio
- Satakunta nödcentral, Björneborg
- Statens IT-central VIP, Helsingfors
- Österbottens nödcentral, Vasa

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

Kanslichef

Romanov Päivi, JuK, VH

Referendarieråd

Kuopus Jorma, JD, VH
Kallio Eero, JuK, VH (deltidsanställd)
Marttunen Raino, JuK, VH
Haapkylä Lea, JuK, VH (till 31.5)
Länsisyrjä Riitta, JuK, VH
Ojala Harri, JuK, VH
Tanttinen-Laakkonen Kaija, JuK
Haapamäki Juha, JuK, VH
Räty Tapio, JuK
Pölönen Pasi, JD, VH
Niemelä Juha, JuK, VH (från 1.6)

Äldre justitieombudsmannasekreterare

Hännikäinen Erkki, JuK
Tamminen Mirja, JuK, VH
Aantaa Tuula, JuK, VH
Kurki-Suonio Kirsti, JD
Stoor Håkan, JL, VH
Lindström Ulla-Maija, JuK
Pirjola Jari, JD, FM
Sarja Mikko, JL, VH

Justitieombudsmannasekreterare

Muukkonen Kari, JuK, VH
Toivola Jouni, JuK
Verronen Minna, JuK, VH
Rita Anu, JuK, VH
Niemelä Juha, JuK, VH (till 31.5)

Eteläpää Mikko, JuK, VH
Suhonen Iisa, JuK, VH
Arjola-Sarja Terhi, JuK, VH
Äijälä-Roudasmaa Pirkko, JuK, VH
Holman Kristian, JM, AVM
Skottman-Kivelä Piatta, JuK, VH

Rådgivande jurister

Wirta Pia, JuK, VH
Romakkaniemi Jaana, JuK, VH

Informatör

Tuomisto Kaija, SVM

IT-expert

Madetoja, Janne, AVM (från 10.6)

Inspektörer

Laakso, Reima
Fagerholm, Peter

Notarier

Rahko Helena, FN
Koskiniemi Taru, FN
Tuominen Eeva-Maria, AVM, VN
Suutarinen Pirkko, VN

Förvaltningssekreterare

Einola, Eija (från 15.11)

Registrator

Pärssinen Marja-Liisa, VN (till 31.1)

Registrator

Kataja Helena

Biträdande registrator

Karhu Päivi (deltidsanställd 1.4–31.12)

Avdelningssekreterare

Ahola Päivi
Stern Mervi
Forsell Anu

Byråsekreterare

Raahenmaa Arja (deltidsanställd)
Salminen Virpi
Keinänen Krissu
Salminen Sirpa (tjänstledig till 31.8)
Kaukolinna Mikko
Hellgren Johanna
Hokkanen Pirjo (deltidsanställd)
Einola Eija (till 14.11)
Raatikainen Taina
(till 31.8, tjänstledig 8.6–31.8)
Moisio, Nina (från 11.3)
Helin, Leena (18.3–19.4)
Hosike, Sanna (från 15.11)

Praktikant

Hosike, Sanna (28.5–14.11)

Personalen vid Människorättscentret

Direktör

Rautio Sirpa, JuK, VH (tjänstledig från 4.10)
Kouros Kristiina, JuK (från 4.10)

Biträdande sakkunnig

Hakala, Elina, SVM (från 1.12)

Sakkunniga

Kouros Kristiina, JuK (tjänstledig från 4.10)
Leikas Leena, JuK, VH
Vainio, Kristiina, pol.mag. (från 22.10)

Sakregister

A

alternativ vårdform 242
 anmärkning 253
 anvisningar 151, 160, 290, 205
 arbetarskydd 282–283
 arbetslöshetskassa 284
 arbetsskydd 283
 arbetstid 283
 arbetstillstånd 283
 arvode 269
 assisterad befruktning 243
 asyl 214
 avvisning 214–215

B

banktjänster 192, 219, 314
 barn 129, 200, 220, 235, 247, 259–262, 269, 279
 barnkapning 151
 barnskydd 247, 258, 259–260, 262–263
 befogenhet 203, 206, 252, 294, 319
 befolkningsdata 264, 287, 308
 begränsningsåtgärd 235, 258–261
 begäran om dokument 244
 begäran om handling 270
 begäran om uppgift 288–289
 behörighet 273
 beskattning 311, 313
 beslag 130, 145, 161
 beslutsfattande 172, 224, 253, 262, 288, 302
 besök 190, 200
 besökslokaler 187
 betalningsstörning 208
 bibliotekstjänster 204
 bilbeskatt 164–165
 bindelse 250
 blåstest 250
 boende 272, 313
 boendeservice 226–228
 bojbeläggning 188, 195
 brevhemlighet 199, 204, 260

brevväxling 188, 199
 byggande 318, 320
 se även markanvändning och byggande
 byggnadstillstånd 321–323

C

CE-märkning 304
 centralkriminalpolisen (CKP) 307

D

dagvård 302, 308
 delegering 146
 delgivning 253, 307
 demonstration 345
 diskrimineringsförbud 225, 229, 300
 dispositionsmedel 272
 dokument 258, 307
 se även offentlighet
 dokumentering 144
 domänadress 308
 dröjsmål 145, 150, 164–165, 172, 246, 253, 278,
 302, 305, 327–328 se även handläggningstid

E

egendomsskydd 146, 197–198, 249, 272, 320
 ekonomisk brottmål 170
 elchockvapen 191
 elektronisk kommunikation 288
 elektronisk övervakning 205
 elevomsorg 299–300
 enskild väg 328
 e-post 252, 342
 ersättning 144
 EU-rätten 252, 304

F

familjehem 258
 fasthållande 300
 fastighet 320
 filmkonst 301
 Folkpensionsanstalten (FPA) 277–279
 fordonsskatt 314
 frihetsberövande 152
 fånge 188–189, 191–192, 197–204
 fångvården 187, 191, 194–197, 199–200, 205
 färdtjänster 223
 förbud mot återupplivning (DNR-beslut)
 250–251
 företagsstöd 328
 författningsberedning 150, 193, 205, 236,
 240–242, 290, 301, 308, 311, 334
 förfrågan 130
 förfrågning 272
 förkortning 305
 församling 291
 förskoleundervisning 302
 förskottsinnehållning 313
 försvarsmakten 160
 förundersökning 165, 307
 förvandlingsstraff för böter 136

G

god förvaltning 164–165, 224, 227–228, 252,
 263, 272, 288–289, 320, 323
 god informationshanteringssed 227
 god vård 234, 238, 247–249
 gottgörelse 152, 210, 233–234, 244, 278, 302,
 313, 335, 340
 granskningsåtgärd 197
 grundläggande utbildning 300
 Gränsbevakningsväsendet 161
 gruvverksamhet 318

H

handling 201, 288 se även offentlighet
 handläggningstid 129, 131, 244, 253, 276,
 278–279, 283–284, 328 se även dröjsmål
 handräckning 146, 206, 235, 252
 hemfrid 145–146

hemvård 248
 HIV-positiv 243
 hjälpmedel 252
 husrannsakan 145
 huvudman 270, 272
 huvudmannens intresse 272
 hyrning 288
 hälso- och sjukvård 144, 190–191, 201–204, 307
 högsta förvaltningsdomstolen (HFD) 129
 hörande 150, 165, 201, 225, 250

I

indrivning 210
 information 147–148, 207, 223–224, 252, 287
 informationsgång 144, 188
 informationsskyldighet 203
 inspelning 171
 Institutet för hälsa och välfärd (THL) 241
 instruktioner 272
 integritetsskydd 202, 227, 229, 250
 internationellt ärende 278
 intressebevakning 269–270
 intressentgruppssamarbete 282
 invalidparkering 321
 isolering 234, 248–249
 Itella Abp 307, 336

J

jour 239
 justitieministeriet (JM) 207
 jämlikhet 225, 229, 300, 321
 jäv 253, 290, 293, 301, 318

K

kameraövervakning 187
 karta 306
 klagomål 328
 klientavgift 226, 273
 klientnotering 262
 klientplan 219, 261–263
 klädsel 144, 198
 kommunenkät 287
 kommuntillägg 229

kommunärenden 210, 294
 kompetenskrav 318, 329
 konkurrensutsättning 225
 kontakter 249, 253, 258, 260–262, 272
 kopieringsavgift 244
 kroppsbesiktning 194, 206, 249
 kroppsvisitation 249
 kyrkan 160
 köpt tjänst 222, 224, 258, 307
 körförbud 150

L

lagfart 327
 landsvägsförrättning 330
 lantbrukstöd 328
 lantmäteribyrå 327
 lägerskola 300
 läkare 203
 läkemedel 144, 220, 238, 247, 249
 lämplighet 270

M

magistraten 270, 273
 maktmedel 191, 215
 markanvändning och byggande 320
 se även byggande
 medborgarinitiativ 318
 medicinsk rehabilitering 247, 252
 meritförteckning 288
 metrotrafik 334
 miljöhälsovård 328
 miljön 318, 320
 miljönämnd 319
 miljötillstånd 318
 minderårig 249
 minister 347
 mobbning 299
 motivering 130, 194, 272
 mun- och tandvård 246
 museiprojekt 293
 människovärdig behandling 234–235
 människovärdigt bemötande 144, 248–249

N

narkotikatestning 150, 229, 241, 249, 259
 njutningsmedel 294
 NTM-central 305, 328
 nödcentralsverket 153

O

oberoende 318
 objektivitetsprincip 165
 observation i isolering 192, 194, 196
 observationsoverall 194
 offentlighet 148, 201, 244, 270, 288, 301
 ombud 199
 omhändertagande 247, 257, 258–259, 262
 omhändertagande av egendom 307
 omsorgsfullhet 130, 146, 160, 227–228, 241,
 260, 278
 opartiskhet 263, 277, 282, 293, 318
 ordningsbot 307
 oövervakat besök 200

P

parkeringsövervakning 289
 part 244
 passen 149
 patient 233–235, 237–238, 246–250, 252–253
 patientjournal 250–252
 patientskada 242
 patientsäkerhet 190
 pension 253, 278, 311, 313
 permission 201, 203, 205
 person med funktionsnedsättning 220–223,
 226, 228, 300
 personbesiktning 150
 personlig assistans 221–222
 personlig frihet 235
 personlig integritet 233–234, 250, 259
 personuppgifter 148, 249, 289
 planläggning 318
 polisen 144, 206, 235, 252
 polisfängelse 144
 polishäkte 188

post 227
 posten 260
 postförtullning 164
 preskription 136
 privat bevakningsdolg 240
 privat tjänsteleverantör 222
 procedurfel 160
 proportionalitetsprincip 249
 psykiatrisk sjukhusvård 235–236, 240–241,
 248–249

R

rannsakningsfängelse 144, 188, 190, 196
 regionförvaltningsverket 253, 328
 rehabilitering 279
 religionsfrihet 160, 339, 347
 resekostnader 204, 313
 riksdagen 345
 rusmedelskontroll 189, 201
 rådgivning 130, 207, 223, 252, 272, 278–289,
 305, 308 se även serviceprincip
 rättegång 130, 171, 210
 rättelseyrkande 314
 rätten till deltagande 287, 291
 rättshjälp 131, 188
 rättsskydd 241
 rörelsefrihet 249, 259
 röstning 291

S

samiska 308
 samtycke 201, 228–229, 233, 249, 251–252,
 288, 320
 samvetsfrihet 160
 sekretess 222, 227–228, 251–252, 272, 299–300
 serviceboende 273
 serviceplan 220
 serviceprincip 277–278, 307 se även rådgivning
 servicesedel 252
 självbestämmanderätt 226, 234, 250
 skoltransport 302
 skydd för brevhemlighet 336
 skydd för privatliv 148

slutna fängelser 193
 social kreditgivning 218
 sociala medier 147–148
 sommarpsalm 339
 specialobservation 250
 språk 304–308
 språkbruk 206
 språkkunskapskrav 308
 spärrmarkering 264
 strafftidsberäkning 193
 studentkår 308
 stöd för närståendevård 225
 substitutbehandling 144
 substitutionsvård 190, 202
 sydd för privatliv 234
 säkerhet 334

T

tand- och munvård 236, 239
 teleavlyssning 170, 172
 telefon 161, 193, 197, 200, 260–261
 teleövervakning 170, 172
 tidningsinsändare 342
 tidpunkt för behandling 203
 tidsbeställning 149
 tidsfrist 270
 tillgänglighet 291, 321
 tillitsskydd 210, 224, 335
 Tillstånds- och tillsynsverket för
 social- och hälsovården (Valvira) 253
 tillståndstjänster 149
 tillsynsmyndighet 199
 tillsätta tjänsten 288
 tingsrätt 130, 208
 tjänsteman 206, 340
 tjänstledighet 318
 torgplats 288
 Trafiksäkerhetsverket 314
 Trafikverket 335
 Tullen 165
 TV-program 206
 tystnadsplikt 201

U

underhåll 318
undersökningsledare 146–147, 171
undervisningsväsen 308, 339–340, 342
universitet 301
uppföljning 328
uppträdande 148, 206
utbildning av specialisttandläkare 301
utbildningsväsendet 300
utkomstskydd för arbetslösa 229
utkomststöd 218–220, 226
utnämning 160
utomhusvistelse 192, 197, 248
utsökning 210

V

val av hyresgäster 288
valärenden 205, 290–291, 335
vapen 146
varning 340, 342
vattenärende 318, 320
veteninär 329
vikariat 329
vittne 269
vård utom hemmet 257–261
vårdavgift 253
vårdavtal 202
vårdgaranti 246
vårdplan 202
vårdtillbehör 237, 246–247
vägnämnd 328

W

webbsida 228

Y

yrkesbildad person inom hälso-
och sjukvård 242
yttrandefrihet 205, 277, 340, 342, 347

Å

åklagare 190
Åland 306
åtalsprövning 135
åtalsrätt 136
åtgärdsbegäran 191
åtgärdsyrkande 320

Ä

äldreomsorg 224–225
ändringskrav 244
ändringssökande 130, 210, 227, 313–314, 330

Ö

öppen anstalt 205
öppethållningstid 164
överbefolkning 196
översättning 305
övervakning 257–258, 260

